

2014

LAPORAN

**KAJIAN AKADEMIK TENTANG
TATACARA PEMBENTUKAN
PERUSAHAAN DAERAH**



LEMBAGA PENELITIAN

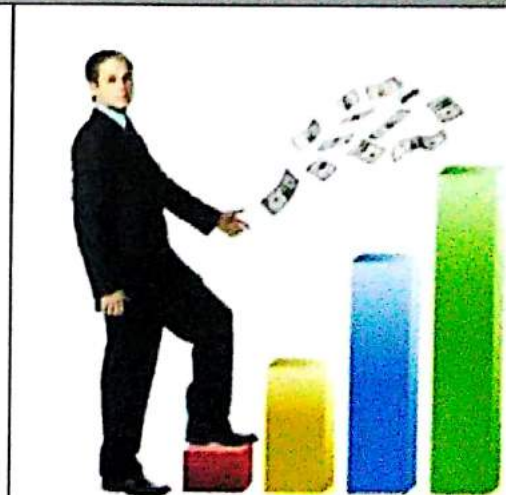
UNIVERSITAS PASUNDAN

BANDUNG

2014

LAPORAN

**KAJIAN AKADEMIK TENTANG
TATACARA PEMBENTUKAN
PERUSAHAAN DAERAH**



LEMBAGA PENELITIAN
UNIVERSITAS PASUNDAN
BANDUNG



**LEMBAGA PENELITIAN
UNIVERSITAS PASUNDAN**

Gedung Rektorat Lantai 2 Universitas Pasundan,

Jl. Dr. Setiabudhi No. 193 Telp. (022) 2021440, 2021438 Pes. 110 Fax. (022) 200
Bandung 40153

Website : <http://www.lemlit-unpas.net> Email : lemlitunpas@yahoo.co.id

Bandung, 29 Januari 2014

Nomor : 07/ Lemlit- Unpas /PD/VI/2014
Lampiran : 1 (satu) lembar
Perihal : Kesediaan Melaksanakan Pekerjaan

Kepada
Yth. Kuasa pengguna Anggaran
Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat
Daerah
Kota Bandung
di Jln.Aceh No 36

SURAT KESANGGUPAN

Menindak lanjuti surat Nomor : 027/ -Setwan Tanggal 27 Januari 2014 tentang kesediaan kerjasama penelitian antara Lembaga Penelitian Universitas Pasundan Bandung dengan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung mengenai PENYUSUNAN Naskah Akademik Tentang Tatacara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung

Nama : Dr. Yaya Mulyana A Aziz. M.Si
NIP :
Jabatan : Ketua Lembaga Penelitian Universitas Pasundan
Alamat : Jalan Dr. Setiabudi No. 193 Bandung

Menyatakan bersedia untuk melaksanakan Kegiatan PENYUSUNAN Naskah Akademik Tentang Tatacara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung, dengan nilai Rp.220.000.000,- (Dua ratus Dua Puluh juta Rupiah). Sebagai tindak lanjut dari surat ini, maka kami akan tugaskan tim peneliti dari Lembaga Penelitian Universitas Pasundan Bandung Terima kasih atas perhatiannya,

**KETUA,
LEMBAGA PENELITIAN
UNIVERSITAS PASUNDAN BANDUNG**



Dr. Yaya Mulyana A Aziz. M.Si

TENAGA AHLI KAJIAN

PEKERJAAN KAJIAN AKADEMIK TENTANG PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH KOTA BANDUNG KEGIATAN PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH KOTA BANDUNG INISIATIF DPRD

NO	KOMPONEN	
I	BIAYA LANGSUNG PERSONIL	
	Tenaga Ahli (S2)	
	1. Team Leader S2/Gol III d	Dr. Yaya Mulyana A. Azis. Drs, MS.i
	2. Tenaga Ahli Hukum S2/Bisnis Gol Iva	Yudistiro, SH., Mhum
	3. Tenaga Ahli Manajemen keuangan S2/Gol III d	Dr. Heru Setiawan, SE, M.Si
	4. Tenaga Ahli ekonomi S2/Gol III d	Dr. Undang Juju.
	5. Tenaga Ahli Management Pembangunan/S2/III d	Deden Syarifudin
	6. Tenaga Ahli Kebijakan Publik S2/Gol III d	Dra. R Taqwaty, Maty Firdaus SE., M.Si
	7. Tenaga Ahli Administrasi Pemerintahan S2/Gol III d	Dra. Tirsa Nur Kania, M.Si
	8. Tenaga Ahli Manajemen SDM S2/Gol III c	Dr. Jaja Suteja, SE, M.Si
	9. Tenaga Ahli Hukum Perdata S2/Gol III c	Agus Mulyono, SH, Mhum

**KETUA,
LEMLIT UNIVERSITAS PASUNDAN
BANDUNG**



Dr. Yaya Mulyana A. Azis, M.Si
NIP.

KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim
Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Segala puji kita panjatkan kepada kehadiran Allah SWT. karena berkat rahmat dan hidayah-Nya penyusunan naskah akademik dan draft rancangan peraturan daerah (raperda) tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah di Kota Bandung berhasil diselesaikan.

Terimak kasih juga kami haturkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bandung karena telah memberi kepercayaan kepada kami untuk membuat naskah akademik serta draft raperda tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah di Kota Bandung.

Penyusunan naskah akademik dan draft raperda tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah di Kota Bandung dibuat dalam rangka memberikan dasar normatif-yuridis untuk mendirikan perusahaan daerah di Kota Bandung. Adapun tujuan pendirian perusahaan daerah di Kota Bandung merupakan salah satu alternatif untuk meningkatkan pendapatan asli daerah Kota Bandung. Dengan demikian, manfaat dari peningkatan pendapatan asli daerah tersebut akan memberikan kesejahteraan yang lebih banyak kepada masyarakat Kota Bandung.

Kami menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan naskah akademik dan draft raperda tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah di Kota Bandung ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik dan masukan atas naskah akademik serta draft raperda ini sangat kami harapkan.

Akhir kata, semoga naskah akademik dan draft raperda tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah di Kota Bandung dapat memberikan manfaat kepada kita semua. Amin.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Bandung, November 2013

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

	Hlm
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	
I. Latar Belakang	1
II. Rumusan Masalah	3
III. Dasar Hukum	3
IV. Maksud dan Tujuan	4
V. Metodologi Penelitian	5
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS TENTANG TATA CARA PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH	8
A. Kerangka Teori	8
1. Negara Kesejahteraan	8
2. Otonomi Daerah	8
3. Badan Usaha sebagai Badan Hukum	13
4. Keuangan Negara	29
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah	34
1. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik	41
2. Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)	41
3. Prinsip-Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance)	43
4. Asas-Asas Umum dalam Pengelolaan Keuangan Negara dan Keuangan Daerah	45
5. Gambaran Umum Kota Bandung dan Permasalahannya Terkait dengan Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah	48
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT TATA CARA PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH DI KOTA BANDUNG	51
A. Identifikasi Peraturan Perundang-undangan Terkait Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung	51
B. Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah	81
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH	90
A. Landasan Filosofis	90
B. Landasan Sosiologis	92
C. Landasan Yuridis	96
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG TATA CARA PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH DI KOTA BANDUNG	114
DAFTAR PUSTAKA	135
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

I. LATAR BELAKANG

Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri sehingga dapat meningkatkan perekonomian daerah dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tujuan akhirnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Upaya untuk meningkatkan dan mengembangkan perekonomian daerah dapat dilakukan dengan mendirikan Perusahaan Daerah untuk kegiatan usaha dan sebagai pengelola asset milik pemerintah daerah. Dengan melihat potensi ekonomi dan asset yang dimiliki Pemkot Bandung saat ini, maka mendirikan Perusahaan Daerah merupakan upaya yang strategis guna mengelola asset dan sebagai sumber pendapatan alternatif bagi PAD Pemkot Bandung.

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 ayat 1 UU. No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yang menyatakan bahwa Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat :

- 1) Memberi Jasa
- 2) Menyelenggarakan Kemanfaatan Umum
- 3) Memupuk Pendapatan

Dengan demikian pendirian Perusahaan Daerah memiliki beragam fungsi; yaitu fungsi ekonomi dan sosial. Fungsi ekonomi Perusahaan Daerah berarti bahwa Perusahaan Daerah dikelola dan dibina berdasarkan asas demokrasi ekonomi dengan berpedoman pada prinsip ekonomi perusahaan yang efisien dan efektif. Sedangkan fungsi sosial Perusahaan Daerah berarti Perusahaan Daerah dalam kegiatannya harus memperhitungkan juga aspek sosial masyarakat

Tujuan pokok pendirian Perusahaan Daerah harus mempertimbangkan keseimbangan antara kedua fungsi tersebut. Sebab, apabila hanya fungsi ekonomi saja yang dipertimbangkan maka hal tersebut akan merusak fungsi sosial masyarakat karena

biasanya lapangan usaha Perusahaan Daerah terkait dengan sumber daya yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Oleh karena itu, pendirian Perusahaan Daerah akan terkait dengan pemilikan dan pengelolaan Perusahaan Daerah tersebut. Perusahaan Daerah pada dasarnya adalah perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang. (Pasal 2 UU. No. 5 tahun 1962)

Komposisi modal yang disertakan oleh penda dalam pendirian Perusahaan Daerah akan mempengaruhi dalam hal kepemilikan dan pengambilan kebijakan. Sebab, meskipun bentuknya perusahaan daerah, namun bisa saja sebagian besar saham dimiliki oleh swasta. Oleh karena itu, pembentukan dan pengelolaan Perusahaan Daerah harus mempertimbangkan prinsip-prinsip dalam tata kelola pemerintahan yang baik (Good Governance)

Prinsip-prinsip dalam tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) yang harus diperhatikan saat pembentukan dan pengelolaan Perusahaan Daerah adalah :

- 1) Akuntabilitas,
- 2) Transparansi,
- 3) Keterbukaan (openess),
- 4) *Rule of law*,
- 5) Keadilan (fairness),
- 6) Berkelanjutan (sustainability)
- 7) Partisipasi masyarakat.

Dengan memperhatikan prinsip tata kelola pemerintah yang baik tersebut maka pendirian dan pengelolaan Perusahaan Daerah akan bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat serta terhindar dari eksploitasi kepentingan-kepentingan kelompok tertentu.

Mengingat hal tersebut, *untuk membentuk dan mengelola Perusahaan Daerah di Kota Bandung, perlu dibuat Peraturan Daerah (Perda) Kota Bandung terkait Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung, yang harus didahului dengan Penyusunan Naskah Akademiknya, sebagai payung hukum pelaksanaan kegiatan pembentukan Perusahaan Daerah.*

II. RUMUSAN MASALAH

Pokok masalah yang akan dianalisa meliputi Penyusunan Naskah Akademis Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung dan Penyusunan Draft Raperda Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung, yang meliputi:

1. Latar belakang dan pendekatan masalah pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung;
2. Kewenangan Pemerintahan Kota Bandung di bidang ekonomi;
3. Perusahaan daerah dan perannya terhadap pertumbuhan ekonomi di Kota Bandung;
4. Perusahaan daerah dan pelayanan terhadap masyarakat
5. Dasar Hukum;
6. Tujuan dan Sasaran Pengaturan;
7. Persyaratan Umum yang harus menjiwai Peraturan Daerah;
8. Konsep Rancangan Peraturan Daerah.

III. DASAR HUKUM

1. Undang – Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah;
2. Undang – Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. Undang – Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
4. Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang – Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
6. Undang – Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang–Undangan;
7. Undang – Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
8. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
9. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;

10. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
11. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 tahun 1990 tentang Pengelolaan Barang Milik Perusahaan Daerah;
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaa Milik Daerah;
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah;
16. Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;
17. Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2009 tentang perubahan atas Perda No. 13 tahun 2007 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kota Bandung;

IV. MAKSUD DAN TUJUAN

1. MAKSUD

Maksud penyusunan Naskah Akademis dan Draft Raperda ini adalah menganalisa semua ketentuan yang terkait dengan Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung, sebagai dasar untuk Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung dalam rangka untuk pengelolaan asset milik pemerintah daerah dan mendorong pertumbuhan perekonomian daerah sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah.

2. TUJUAN

Penyusunan Naskah Akademis dan Draft Raperda Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah bertujuan untuk mengetahui tata cara pembentukan perusahaan daerah di Kota Bandung berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.

V. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan langkah-langkah penelitian untuk memperoleh data atau bahan bahasan dan analisis sebagai berikut:

1. Tipe dan Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analisis. Dengan demikian Penelitian ini akan menjelaskan dan menganalisa bagaimana tata cara pembentukan perusahaan daerah di kota Bandung.

2. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penyusunan draft Akademik Rancangan Peraturan Daerah ini adalah metode sistemik holistik dan futuristik dari berbagai disiplin ilmu. Namun titik beratnya tetap pada analisis yuridis normatif. Hal ini dilakukan sebagai konsekwensi dari perumusan draft akademik rancangan peraturan daerah diperlukan suatu analisis secara yuridis. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan dengan melakukan penelitian secara mendalam terhadap hukum yang berlaku.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah:

a) Studi Pustaka (library research)

Penelitian ini dilakukan dengan penelusuran terhadap bahan-bahan hukum, meliputi :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum ini meliputi antara lain undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri dalam negeri, peraturan daerah serta

peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan tata cara pembentukan perusahaan daerah.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian atau pendapat para pakar hukum.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, dan ensiklopedia.

4) Pengolahan dan Analisis Data

Bahan penelitian yang telah diperoleh, selanjutnya dianalisa dengan menggunakan analisis kualitatif, yakni dengan menggunakan penafsiran hukum dan selanjutnya disajikan secara deskriptif yaitu bersifat menggambarkan permasalahan secara serius.

5) Tahapan Penelitian

Tahapan Penelitian ini disusun berdasarkan kebutuhan keluaran serta ruang lingkup pekerjaan yang akan dilaksanakan sebagaimana dijelaskan di dalam kerangka acuan kerja. Penelitian secara definisi adalah suatu metode studi melalui *penyelidikan yang hati-hati* dan sempurna terhadap *suatu masalah* sehingga diperoleh *pemecahan yang tepat* terhadap masalah tersebut.

Secara sistematis Tahapan pelaksanaan penelitian tersebut akan dijabarkan sebagai berikut :

a) Persiapan

Tahap ini dilaksanakan untuk memantapkan kembali rencana kerja yang akan dilakukan, mulai dari pemahaman Kerangka Acuan Kerja, pemantapan kembali personil, inventarisasi kebutuhan data, pemantapan metoda pengumpulan data, dan lain-lain. Sehingga dalam melaksanakan setiap tahap pekerjaan dapat lebih efisien baik dari segi waktu, tenaga, biaya serta hasil pekerjaan sebagaimana diharapkan dan diminta di dalam KAK.

b) Proses Pengolahan Data Awal

Tahapan ini dilakukan melalui proses seperti dibawah ini:

- Diskusi dan koordinasi antar tenaga ahli
- Studi Literatur
- Identifikasi dan pendataan peraturan dan kebijakan terkait dengan tata cara pembentukan perusahaan daerah

c) Eksplorasi dan Analisis

Proses eksplorasi dan analisis dilakukan setelah data yang diperlukan terkumpul. *Input* data yang diharapkan berupa peraturan perundang-undangan terkait dengan tata cara pembentukan perusahaan daerah, data serta hasil penelitian yang terkait. Tahap ini dilakukan sebagai upaya untuk mempermudah dalam proses analisis.

d) Tahap Penyempurnaan

Merupakan hasil dari seluruh kegiatan yang disempurnakan melalui tahapan finalisasi. Diharapkan produk kajian akan memberikan kontribusi penyelesaian permasalahan tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah, yaitu:

1. **secara umum** yaitu kesimpulan dan rekomendasi pembentukan perusahaan daerah
2. **secara khusus** yaitu kesimpulan dan rekomendasi tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah di kota Bandung

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS TENTANG TATA CARA PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH

A. KERANGKA TEORI

1. Negara Kesejahteraan

Konsepsi mengenai negara telah mengalami perkembangan sejak abad pertengahan hingga abad ke-20. Evolusi tersebut dipengaruhi oleh beragam faktor. Di bidang teoritik, perkembangan tersebut dipengaruhi oleh bidang filsafat dan ilmu politik sedangkan dalam ranah empiris konsepsi negara tumbuh beriringan dengan kekuasaan raja yang diktator serta relasi antara negara dengan agama (gereja)

Corak negara pada abad pertengahan telah menghasilkan doktrin “dua pedang” yang dirumuskan oleh Paus Gelasius I (494 M). Berdasarkan doktrin tersebut, Gelasius hendak menunjukkan adanya hegemoni gereja terhadap negara sehingga negara dalam entitasnya harus tunduk pada gereja sebagai sumber kekuasaan yang berasal dari Kristus. Akibat doktrin tersebut, lahirlah protes dari masyarakat terhadap konsepsi negara seperti itu (I GDE Pantja Astawa & Suprin Na'a; 2009).

Setidaknya terdapat tiga tipe khas negara pada abad pertengahan yang dipengaruhi oleh dualisme tersebut, yaitu:

- a) Dualisme antara penguasa dengan rakyat
- b) Dualisme antara pemilik dan penyewa tanah yang melahirkan feodalisme
- c) Dualisme antara negarawan dengan Gereja (sekularisme)

Berdasarkan tipe negara yang timbul akibat dualisme tersebut maka timbul keinginan untuk mengatur ulang relasi antara raja, rakyat dan gereja.

Dalam rangka pemikiran itulah, sejak abad ke-19 muncul pandangan yang menganggap bahwa fungsi negara harus dibatasi secara minimal sehingga kebebasan raja untuk melakukan tindakan sewenang-wenang dapat diminimalkan. Bahkan terdapat semacam dalil bahwa “negara minimalis merupakan negara yang baik */the least government is the best government*” (Miriam Budiarto:2001).

Atas dasar keyakinan seperti itulah timbul konsep Negara Penjaga Malam (Nachtwachtersaat). Konsep negara sebagai penjaga malam adalah bahwa kehadiran negara berfungsi untuk menjaga ketertiban dan keamanan umum serta menjaga

keselamatan negara dari serangan negara lain. Dalam tipe negara penjaga malam negara tidak ikut campur dalam hal kesejahteraan umum. Maka tidak aneh bahwa perkembangan konsep negara sebagai penjaga malam juga diikuti dengan ideologi kapitalisme dan liberalisme.

Akibatnya, muncul jurang kemiskinan yang makin menunjukkan kecenderungan kian mendalam apabila fungsi negara sangat minimalis. Konsep inilah yang kemudian sering diidentikan dengan tipe negara kesejahteraan klasik. Adapun tugas-tugas dari tipe negara kesejahteraan klasik adalah :

- a) Melindungi bangsa dan wilayah terhadap serangan dari luar (pertahanan)
- b) Melindungi bangsa dan wilayah terhadap kerusakan dari dalam (keamanan)
- c) Penagihan uang pajak dan pengelolaan sumber dana tersebut untuk kepentingan pembiayaan tugas-tugas negara (Philipus Hadjon: 1993)

Realitas seperti itu kemudian mendorong munculnya kesadaran baru mengenai pentingnya keterlibatan negara dalam menangani dan mengatasi permasalahan kesejahteraan rakyat. Negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggungjawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Idealnya negara perlu turut serta untuk mengatur agar sumber-sumber ekonomi tidak dikuasai oleh segelintir orang saja.

Kesadaran masyarakat pada waktu itu juga diiringi oleh munculnya ideologi sosialisme yang merupakan antitesa dari liberalisme/kapitalisme. Sosialisme lahir untuk mengkritik liberalisme yang mengagungkan individualisme sehingga menimbulkan kapitalisme dimana kepentingan diri sendiri lebih diutamakan dibandingkan kepentingan kolektif.

Proses dialektika tersebut kemudian memunculkan apa yang dikenal pada permulaan abad ke-20 sebagai tipe Negara Kesejahteraan dalam arti modern (Welvaart Staat/Welfare State).

Menurut J.M. Keynes dan Smith (2006), ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah 'utility' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu

yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak kesejahteraan negara” (father of welfare states).

Menurut *Black's Law Dictionary* Negara Kesejahteraan merupakan suatu bangsa yang pemerintahannya menjalankan berbagai program asuransi sosial seperti kompensasi pengangguran, pensiun, bantuan uang untuk keluarga, kupon makanan dan bantuan bagi orang buta atau tuli, juga sebagai negara pengatur (Bryan Garner: 1990).

Sedangkan pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna:

- 1) Sebagai kondisi sejahtera (well-being). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (social welfare) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi; serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya.
- 2) Sebagai pelayanan sosial. Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (social security), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (personal social services).
- 3) Sebagai tunjangan sosial, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima welfare adalah orang-orang miskin, cacat, penganggur, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut
- 4) Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian ke dua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).

Berdasarkan definisi tersebut dapat diartikan bahwa negara kesejahteraan merupakan pemerintahan negara yang mengatur sekaligus menjalankan tugas berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia (basic needs): perumahan, pendidikan, makanan, pakaian, pekerjaan dan pelayanan sosial. Dengan kata lain tugas pemerintah bukan lagi sebagai pejuang malan dan tidak boleh pasif, akan tetapi harus aktif untuk turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan untuk semua orang akan terjamin.

Dalam praktiknya, terdapat beberapa pandangan terhadap konsepsi negara kesejahteraan. Adapun beberapa tipikal negara kesejahteraan adalah sebagai berikut:

- 1) Negara kesejahteraan yang lebih menitikberatkan pada tanggungjawab negara untuk kesejahteraan warga negara terhadap pemenuhan kebutuhan dasar hidup (basic needs). Negara kesejahteraan tidak hanya identik dengan pemenuhan hak politik dan ekonomi namun juga aspek hukum sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Negara kesejahteraan dikaitkan dengan tanggungjawab pemerintah dengan kesehatan, pengangguran dan perumahan yang memberikan perlindungan bagi warganya terhadap standar minimum pendapatan, gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan. Dalam tipikal ini, kebutuhan dasar masyarakat tersebut merupakan hak politik warga negara dan bukan sumbangan sukarela dari negara kepada rakyatnya.
- 3) Negara kesejahteraan lebih dimaknai sebagai kewajiban negara untuk kesejahteraan warganya dalam memenuhi kebutuhan dasar hidup. Tipe ini lebih melihat bahwa lingkup kesejahteraan hanya berkaitan dengan kebutuhan (basic needs) saja. (Djauhari:2006)

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam perkembangannya saat ini konsep *welfare* dan *welfare state* telah bergeser kepada konsep *workfare*. Kesejahteraan yang menekankan tanggungjawab negara dalam memberi bantuan kepada rakyat seperti bantuan sosial kesehatan, pendidikan, kemiskinan, dan sebagainya telah bergeser ke arah kewajiban dan tanggungjawab rakyatnya sendiri. Setiap orang akan bertanggungjawab untuk mengatasi masalah yang dihadapinya sendiri. Inilah yang disebut sebagai *workfare* (Jimly Asshiddiqie :1994)

Pergeseran tersebut kemudian oleh John Naisbitt dan Patricia Aburdence coba dikualifikasir menjadi sepuluh kecendrungan, yaitu:

- 1) Dari kepemilikan perusahaan negara ke pemilikan swasta/pribadi
- 2) Dari pelayanan kesehatan nasional ke pelayanan kesehatan swasta
- 3) Dari mekanisme kebijakan dari pemerintah menjadi kebijakan pasar
- 4) Dari masyarakat yang menerima bantuan kesejahteraan kepada mengerjakan pekerjaan yang ditugaskan
- 5) Dari pola kebersamaan kepada perseorangan
- 6) Monopoli pemerintah ke perusahaan yang bersaing
- 7) Dari kepemilikan industri pemerintah ke perusahaan swasta
- 8) Dari industri pemerintah ke pemilikan pekerja
- 9) Dari jaminan sosial pemerintah beralih ke asuransi dan investasi swasta
- 10) Dari beban pajak ke pengurangan pajak

Berdasarkan pergeseran-pergeseran praktik negara kesejahteraan tersebut, Djauhari berpendapat bahwa terjadinya hal tersebut lebih didasari pada kondisi ekonomi maupun tenaga kerja/pengangguran pada suatu negara sehingga pelaksanaannya berbeda di antara satu negara dengan negara lain. (Djauhari:2006)

Indonesia sendiri merupakan penganut negara kesejahteraan. Hal tersebut dapat dibuktikan melalui dasar negara Pancasila dan UUD 1945. Menurut Pancasila, Indonesia merupakan negara yang aktif dalam mengupayakan kesejahteraan warga negaranya sekaligus melindungi kepentingan swasta. Para pendiri negara sejak awal ingin menempatkan sistem ekonomi dan keadilan ke dalam titik ideal keseimbangan antara peran negara (sosial) dan peran individu (swasta), hak dan kewajiban serta pemenuhan hak sipil dan politik dengan hak ekonomi. (Yudi Latif: 2011)

Para pendiri negara Indonesia memiliki pandangan yang serupa tentang tipe negara yang akan dibentuk. Soekarno misalnya tidak percaya pada negara liberal yang berbasis pada individualisme-kapitalisme. Hal ini dipengaruhi oleh pengalaman kolonialisme yang merupakan perpanjangan tangan dari individualisme-kapitalisme tersebut. Sutan Sjahrir berpendapat bahwa kesejahteraan masyarakat akan tercapai dalam negara sosialis yang bersendikan semangat kekeluargaan dengan menghargai kebebasan kreatif individu. Sosialisme Indonesia menghargai persamaan dan kebebasan individu

namun dengan penekanan bahwa individu-individu tersebut adalah individu-individu yang kooperatif dengan sikap altruis yang mengedepankan tanggungjawab dan solidaritas sosial bagi kebajikan kolektif. (Ibid:2011)

Bung Hatta juga menyatakan bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah negara kesejahteraan (welfare state) bukan negara penjaga malam (nachtwachter staat). Istilah lain yang digunakan oleh Hatta adalah negara pengurus yaitu merupakan perpaduan dari unsur-unsur tradisi tolong menolong (gotong royong) masyarakat asli Indonesia, unsur sosialisme religious, dan unsur sosial-demokrasi dari Eropa. Berdasarkan simbiosis tersebut maka terciptalah Sosialisme Indonesia yang bersendikan nilai-nilai sosio-nasionalisme (kebangsaan-kemanusiaan), sosio-demokrasi (kerakyatan-keadilan), dan Ketuhanan yang merupakan kandungan dari Pancasila. (Petrus C.K.L. Bello;2013)

Pembuktian dari konsep negara kesejahteraan Indonesia tercermin dalam bunyi sila dalam Pancasila serta beberapa pasal dalam UUD 1945 (Pasal 23;27;31;33;34). Adapun paham negara kesejahteraan yang dianut adalah negara yang bertanggungjawab pada kesejahteraan seluruh masyarakat. Negara dalam arti ini tidak hanya menyediakan fasilitas bagi perkembangan masyarakat tapi dapat mengambil tindakan-tindakan khusus untuk meningkatkan kesejahteraan golongan-golongan sosial yang kurang mampu.(ibid:2013).

2. Otonomi Daerah

Pemerintah Daerah yang merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini di dalamnya terkandung 3 (tiga) hal utama yaitu:

- 1) Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan sesuatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah.
- 2) Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif, dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut:
- 3) Dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut, mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Setya Ratnami;2000)

Tiga hal itulah yang menyebabkan istilah desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah di Indonesia sering diartikan sarana pelaksanaan otonomi daerah.

Hans Kelsen berpendapat bahwa desentralisasi adalah salah satu bentuk dari organisasi negara, oleh karena itu desentralisasi berkaitan erat dengan pengertian negara. Negara menurut Hans Kelsen merupakan tatanan hukum (Legal order). Dengan demikian desentralisasi menyangkut sistem tatanan hukum dalam negara. Desentralisasi sebagai dasar susunan organisasi dapat dijumpai pada negara yang berbentuk kesatuan maupun pada negara federal. (Hans Kelsen:1973)

Pembentukan Daerah Otonomi secara simultan merupakan kelahiran status otonomi yang didasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu. Aspirasi ini terwujud dengan diselenggarakannya desentralisasi. Desentralisasi disebut pula otonomisasi, karena otonomi diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada daerah atau pemerintah daerah. (Bhenyamin Hoessin:2001)

Desentralisasi dimaksudkan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan secara merata diseluruh wilayah Indonesia. Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya selanjutnya tidak boleh lagi mencampuri penyelenggaraan urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah, kecuali dalam bentuk pembinaan, koordinasi dan pengawasan.

Dengan demikian desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom, sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sedangkan otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah yang bersifat lokal menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Desentralisasi yang menjelma dalam otonomi daerah ini melahirkan pola hubungan pemerintah pusat dan daerah. Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia mengalami pasang surut, dengan adanya reformasi hubungan pemerintah pusat dengan daerah yang digulirkan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang menyebabkan:

- 1) Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 merupakan bagian dari Pemerintah Daerah sedangkan dalam

Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 Dewan Perwakilan Daerah bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, kemudian dengan disahkannya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat kembali menjadi bahagian dari Pemerintah Daerah.

- 2) Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dilandasi oleh prinsip kemitraan yang sejajar seperti di Pemerintah Pusat, tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kedudukan yang kuat, karena dapat menjatuhkan Kepala Daerah sedangkan Kepala Daerah tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Ajaran Rumah Tangga yang dianut, dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 menganut ajaran rumah tangga riil, sedangkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ajaran rumah tangga formil; Ajaran rumah tangga Formil ini tetap dianut dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ada perubahan dengan menyebutkan adanya urusan wajib dan urusan pilihan, bahkan dalam penjelasannya dikenalkan juga istilah urusan yang sifatnya *concurrent* yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara pemerintah, daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota maka disusunlah kriteria yang meliputi : eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

Pengelompokan jenis-jenis urusan ini dimaksudkan sebagai upaya perbaikan terhadap Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999. Konsekwensi dari hal tersebut adalah daerah dituntut untuk menjalankan urusan rumah tangganya tanpa harus menunggu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat. Semua urusan pemerintah menjadi urusan pemerintah daerah kecuali urusan yang secara tegas disebut sebagai kewenangan pemerintah pusat atau dengan kata lain disebut otonomi luas.

Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri mempunyai tujuan bukan sekedar tuntutan efisiensi dan efektifitas pemerintahan, melainkan sebagai tuntutan konstitusional yang berkaitan

dengan prinsip-prinsip demokrasi dan negara berdasar atas hukum (Bagir Manan:1999) Ditinjau dari aspek Demokrasi, otonomi daerah diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan.

Otonomi daerah dapat dikatakan sebagai bentuk dari desentralisasi dan dapat juga dikatakan sebagai isi dari desentralisasi (Bagir Manan: 1990) Desentralisasi yang merupakan penyerahan tugas atau kewenangan kepada pemerintah tingkat bawahan merupakan salah satu corak pelaksanaan pemerintahan pada negara kesatuan.

Secara umum dikenal dua macam pembagian kekuasaan dalam negara, yaitu pembagian kekuasaan negara secara horisontal dan pembagian negara secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara vertikal bukanlah persoalan pemisahan kekuasaan ataupun pembagian kekuasaan melainkan persoalan pemencaran kekuasaan. Pemencaran kekuasaan ini dalam negara kesatuan dikenal dengan desentralisasi teritorial.

Dalam pemencaran kekuasaan secara vertikal kewenangan pemerintah daerah tidak dapat diartikan sebagai adanya suatu kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan. Kebebasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan termasuk didalamnya yang berkaitan dengan mengatur dan mengurus sumber-sumber daya di daerah tidak dalam pengertian bebas sebeb-bebasnya karena tetap kebebasan itu harus mengacu kepada sistem hukum nasional, pemerataan, dan keanekaragaman daerah.

Nilai penting dari pemencaran kekuasaan secara vertikal ini bahwa dalam kerangka negara kesatuan, tanggungjawab akhir pelaksanaan pemerintahan tetap berada pada pemerintah pusat. Hal ini dapat dirujuk dari pendapat M. Solly Lubis, yaitu:

“Segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (central government) dengan pemerintah daerah (Local government) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (eenheid) dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara itu ialah pemerintah pusat” (M. Solly Lubis:1978)

Sedangkan Abu Daud Busroh menyatakan bahwa negara kesatuan ditinjau dari susunannya adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya negara federasi. Negara kesatuan sifatnya tunggal artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Hal ini dapat berakibat positif, yaitu adanya ikatan dan

integrasi yang sangat kokoh diantara daerah satu dengan daerah lainnya, termasuk antara penduduk satu daerah dengan penduduk dari daerah lainnya. (Abu Daud Busroh:1993)

Ciri negara kesatuan menurut C.F. Strong adalah :

“Kedaulatan tidak terbagi, atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat”. (C.F.Strong:

Oleh karena itu, menurut C.F. Strong ada dua ciri yang melekat dalam negara kesatuan yaitu desentralisasi dan dekonsentrasi. Desentralisasi adalah salah satu bentuk organisasi negara, oleh karena itu desentralisasi berkaitan erat dengan pengertian negara. Negara adalah “a legal order” (tatanan hukum). Desentralisasi itu menyangkut sistem hukum tatanan hukum dalam kaitannya dengan negara.

Tatanan hukum desentralisasi menunjukkan ada berbagai kaidah hukum yang berlaku sah pada (bagian-bagian) wilayah yang berbeda. Ada kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (central norm) dan ada kaidah yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut kaidah desentral atau kaidah lokal (decentral or local norm). Tatanan hukum desentralistik yang dikaitkan dengan wilayah (territorial) sebagai lingkungan tempat berlakunya kaidah hukum secara sah sebagai konsepsi statis dari desentralisasi, sedangkan konsepsi dinamis tidak berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah untuk membuat aturan-aturan sendiri. Kelsen memberikan contoh mengenai penerapan konsepsi desentralisasi dinamis dengan menunjukkan kaidah sentral yang mengatur masalah berbeda dibentuk oleh badan-badan yang berbeda. (Hans Kelsen: 1973)

Menurut Carl J. Fedreich, pembagian kekuasaan secara vertikal atau pembagian kekuasaan secara territorial (territorial division of power) adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan dan pembagian kekuasaan ini dapat dengan jelas jika dibandingkan antara negara kesatuan, federasi dan konfederasi. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, territorial *division of power* diwujudkan dengan adanya satuan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Tentang bagaimana otonomi diberikan dan bagaimana atas cakupannya para sarjana mengidentifikasikan ke dalam tiga macam ajaran yaitu ajaran formal, ajaran material dan ajaran riil. Terhadap tiga macam ajaran ini ternyata para sarjana

menggunakan istilah yang berbeda-beda. Bagir Manan menyebut dengan istilah "Sistem Rumah Tangga Daerah". Josep Riwu Kaho memberi istilah "Sistem yang menekan pada teknik yang dipergunakan untuk menetapkan bidang-bidang yang diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah dan juga menggunakan istilah "prinsip". Koncoro Purbopranoto menggunakan istilah sistem yang kadangkala diganti dengan istilah "azas". M. Joeniarto menggunakan istilah teori tentang pembagian urusan di daerah.

Terlepas dari perbedaan istilah yang digunakan masing-masing para sarjana, ternyata semuanya berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, material dan riil) itu adalah menyangkut tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah. Menurut R. Joeniarto penyerahan setiap urusan kepada pemerintah lokal/daerah yang bersangkutan harus dipertimbangkan:

- a) Apakah sesuatu urusan itu kalau diserahkan pengurusannya kepada daerah, akan menimbulkan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat setempat khususnya, negara pada umumnya atau tidak?
- b) Apakah secara kuantitatif dan kualitatif alat-alat perlengkapan daerah yang bersangkutan, ada kemampuan atau tidak untuk mengurusnya?
- c) Apakah cukup tersedia atau tidak keuangan daerah yang bersangkutan untuk penyelenggaraan urusan tersebut? (M. Joeniarto:1982)

Apapun yang diserahkan kepada pemerintah lokal untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangganya sendiri harus ada ukuran formilnya, sehingga dengan mudah diketahui apakah sesuatu urusan itu menjadi urusan rumah tangga pemerintah lokal atau tidak.

Dari pertumbuhan dan perkembangan ketatanegaraan, teori tentang pemberian otonomi kepada daerah-daerah melalui perundang-undangan terdiri dari sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil, dan sistem rumah tangga nyata atau riil. Ketiga sistem otonomi ini akan menimbulkan konsekuensi yang berbeda mengenai hakekat otonomi daerah, begitupun yang terjadi di Indonesia.

a) Sistem Rumah Tangga Formal

Dalam sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara Pusat dan Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan

tertentu tidak dibatasi secara positif (Victor M. Situmorang & Cormentya Sitanggang:1994) atau ditetapkan secara rinci (Bagir Manan: 1990)

Pandangan yang dipakai dalam sistem ini adalah tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan Pusat dan yang diselenggarakan Daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh Pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh Daerah. Pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan lebih berhasil kalau diurus dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu.

Dalam sistem rumah tangga ini, pada prinsipnya Daerah dapat mengatur dan mengurus sesuatu urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri atas dasar kebebasan dan inisiatif sendiri, meskipun urusan tersebut belum diserahkan. Bagir Manan mengatakan bahwa "Isi rumah tangga Daerah dalam sistem rumah tangga formal tidak diberikan (toekennen) tetapi sesuatu yang dibiarkan tumbuh (toelaten) atau diberi pengakuan (erkennen). (Bagir Manan:1991)

Dengan demikian, hakekat otonomi daerah menurut sistem rumah tangga formal bukanlah merupakan sesuatu yang sifatnya pemberian, melainkan sesuatu yang dibiarkan tumbuh secara alami dan diberi pengakuan. Hal ini merupakan indikasi bahwa otonomi daerah secara kodrati telah melekat dalam diri suatu Daerah sebagai layaknya hak yang melekat dalam diri manusia untuk melakukan segala sesuatu yang dianggap penting bagi dirinya sendiri. (B. Hestu Cipto Handoyo: 1998)

Pemahaman seperti ini muncul karena menurut sistem rumah tangga formal sifat isi atau urusan rumah tangga daerah bukan merupakan pemberian melainkan sesuatu yang tumbuh dan berkembang serta diberi pengakuan oleh Pemerintah Pusat.

Kendatipun demikian ternyata dalam sistem rumah tangga formal juga tidak menutup kemungkinan adanya isi atau urusan rumah tangga Daerah yang berasal dari pemberian. Hal ini mengingat dalam sistem rumah tangga ini juga mengakui adanya asas kemanfaatan penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Artinya, apabila ada suatu jenis urusan pemerintahan yang oleh Pemerintah Pusat dianggap layak untuk diserahkan kepada suatu Daerah dengan pertimbangan bahwa urusan tersebut akan lebih baik atau bermanfaat bila diurus oleh Daerah yang bersangkutan, maka urusan pemerintahan

tersebut akan diserahkan atau diberikan kepada Daerah untuk diatur sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Menurut Daan Sughandi, wewenang yang diserahkan kepada Daerah tidaklah diperinci satu persatu melainkan menunggu apa yang telah diatur oleh Pusat untuk menjadi wewenang Pusat, itulah lapangan wewenang Daerah. Jadi dalam hal ini Daerah hanya mendapatkan sisanya dari urusan-urusan pemerintahan. Daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur dan diurus oleh Pusat, cara ini sering disebut teori sisa atau Residutheori. (Daan Sughandi: 1986)

Sistem rumah tangga formal ini memberikan keleluasaan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga daerah. Seperti yang dikatakan oleh Tresna:

“... daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur dengan undang-undang atas nama peraturan daerah yang lebih tinggi martabatnya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang tadinya telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi”. (R.Tresna:

Titik berat perkiraan di dalam sistem rumah tangga formal adalah pertimbangan daya guna (dan hasil guna) merupakan titik perhatian untuk menentukan pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab.

Sistem rumah tangga formal menghendaki adanya kesejajaran kedudukan antara Pusat dengan suatu Daerah. Daerah bukanlah merupakan organ bawahan dari Pemerintah Pusat melainkan sebagai mitra (partnership) dalam penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya. Sistem rumah tangga seperti ini terdapat beberapa kelemahan, khususnya apabila dikaitkan dengan bentuk negara kesatuan. Hal ini dapat disebabkan antara lain :

- 1) Hasil guna dan daya guna sistem rumah tangga formal sangat tergantung pada kreativitas dan aktivitas Daerah sehingga dalam kenyataan bagi Daerah-daerah yang kurang mampu memanfaatkan peluang, akan banyak tergantung pada Pusat atau Daerah tingkat lebih atas. Daerah akan selalu menunggu petunjuk mengenai urusan-urusan pemerintahan yang semestinya diatur dan diurusnya;
- 2) Sistem rumah tangga formal memberikan keleluasaan pada Daerah, tetapi karena isi/urusan rumah tangga tidak ditentukan, maka Daerah dihadapkan pada ketidakpastian. Sehingga wewenang, tugas, kewajiban dan tanggung jawab dalam

mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi daerah) juga dalam kondisi yang tidak menentu;

- 3) Keleluasaan daerah belum tentu dapat dimanfaatkan dengan baik karena ada kemungkinan hambatan dari segi keuangan daerah. Artinya jika tidak ditopang oleh sumber keuangan yang memadai maka rumah tangga formal akan tidak efektif;
- 4) Tidak pula kalah pentingnya hambatan teknis. Daerah tidak dapat secara mudah mengetahui urusan yang belum diselenggarakan oleh Pusat atau Pemerintahan Daerah tingkat lebih atas.

Secara sepintas sistem rumah tangga formal ini kelihatannya mendorong pada keleluasaan dan mekuatnya desentralisasi tetapi di dalam kenyataannya yang terjadi sering sebaliknya yakni mendorong pada kecenderungan sentralisasi. Ketidakpastian urusan rumah tangga daerah, tidak ada tradisi otonomi, rendahnya inisiatif daerah menjelmakan Daerah yang serba menunggu dan tergantung kepada Pusat.

b) Sistem Rumah Tangga Materiil

Sebaliknya dengan sistem rumah tangga formal maka sistem rumah tangga materiil memuat secara rinci tentang pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara Pusat dan Daerah ditetapkan secara pasti dan jelas sehingga daerah punya pedoman yang jelas. Titik tolak pemikiran dari sistem rumah tangga materiil ini bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintah Pusat dan Daerah.

Sistem rumah tangga material berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintah Pusat dan Daerah. Daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh Pusat. Sistem ini didasarkan pada pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan. Sistem rumah tangga materiil disebut juga di dalam literatur Belanda, dengan ajaran tiga lingkungan (*de driekringenler*). Disebut ajaran tiga lingkungan karena sesuai dengan susunan satuan organisasi pemerintahan Belanda yang terdiri dari Pemerintah Pusat, Propinsi dan Gemente.

Suatu negara hanya mempunyai dua susunan satuan organisasi pemerintahan (pusat dan hanya satu satuan daerah otonom) tentu tidak tepat disebut ajaran tiga

lingkungan. Esensinya urusan pemerintahan tidaklah terletak pada dua atau tiga susunan satuan organisasi pemerintahan, melainkan bahwa urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah secara mendasar satu sama lain.

Seluruh urusan pemerintahan pada suatu negara dianggap sebagai urusan Pemerintah Pusat, tentunya Daerah hanya bersifat sebagai organ pelaksana dari urusan-urusan Pemerintah Pusat tersebut. Sebaliknya apabila ada sebagian dari urusan pemerintahan tersebut secara kodrati dapat dikategorikan sebagai urusan Pemerintah Daerah, maka sudah sepantasnya urusan tersebut diserahkan kepada Daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri. Oleh karena itu ada/tidaknya otonomi daerah dalam sistem rumah tangga materiil, merupakan konsekuensi dari ada/tidaknya penyerahan suatu urusan pemerintahan kepada suatu Daerah tertentu berdasarkan sifat dari urusan pemerintahan tersebut.

Hakekat otonomi daerah sistem rumah tangga materiil, bukan merupakan sesuatu yang tumbuh dan berkembang secara alami, melainkan hasil penyerahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah, melalui peraturan perundang-undangan, yang didasarkan pada sifat dan kodrat urusan pemerintahan yang bersangkutan.

Dalam hal ini Daan Sugandha mengatakan bahwa :

“Pemberian otonomi materiil, Pemerintah Pusat menentukan secara terperinci wewenang yang diserahkan. Wewenang ini ditetapkan dalam Undang-undang desentralisasi maupun dalam Undang-undang pembentukan suatu daerah menjadi Daerah Otonom. Daerah-daerah kemudian hanya berhak melaksanakan kekuasaan yang telah disebut satu persatu, sedangkan wewenang lainnya yang ada di luar itu akan tetap menjadi wewenang Pusat sampai waktunya dapat pula diserahkan kepada Daerah”.

Berdasarkan pengertian tersebut Bagir Manan mengemukakan bahwa : semua urusan rumah tangga daerah berasal dari penyerahan (overdragen) urusan atau sebagian urusan pemerintahan dari pusat atau dari suatu daerah tingkat lebih atas. Dengan perkataan lain, suatu Daerah hanya dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangga Daerah kalau urusan itu diserahkan kepada Daerah yang bersangkutan.

Sehubungan dengan hal ini Sujamto mengemukakan bahwa pada dasarnya Pemerintah Pusatlah yang menentukan apakah suatu Daerah itu diberi status sebagai Daerah Otonom atau sebagai Wilayah Administratif. Dasar pertimbangan untuk menentukan pilihan dalam hal ini bukan pemikiran demokratisasi tetapi pertimbangan

doelmatigheid (keserasian dengan tujuan), yakni meningkatkan efisiensi dan efektivitas dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Dengan demikian setiap penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan yang dilakukan oleh Daerah sebagai urusan rumah tangganya sendiri, terlebih dahulu harus ada penyerahan urusan-urusan pemerintahan tersebut dari Pusat.

Menurut B. Hestu Cipto Handoyo, hakekat otonomi apabila dihubungkan dengan sistem rumah tangga materiil dapat diambil beberapa pengertian sebagai berikut:

- 1) Dengan adanya jajaran sistem rumah tangga materiil, maka hakekat otonomi daerah pada dasarnya bukanlah merupakan sesuatu yang bersifat alamiah, artinya ada atau tidaknya otonomi daerah sangat tergantung kepada kewenangan dari Pusat;
- 2) Urusan-urusan pemerintahan yang dapat menjadi hak (wewenang) dan kewajiban Daerah untuk dianut dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri berdasarkan kepada aspek penyerahan. Dengan demikian otonomi daerah tidak mungkin ada kalau terlebih dahulu tidak diadakan langkah-langkah penyerahan baik itu dari Pusat;
- 3) Yang berwenang untuk menentukan suatu urusan pemerintahan itu dapat diserahkan kepada Daerah untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri pada dasarnya adalah Pemerintah Pusat. Oleh sebab itu ada tidaknya otonomi bagi suatu Daerah sudah barang tentu sangat tergantung pada kehendak politik (*political will*) dari Pemerintah Pusat.

Kenyataannya, sistem rumah tangga materiil ini pun terdapat beberapa kelemahan dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahan daerah. Hal ini disebabkan ia berpangkal tolak pada pemikiran yang keliru yaitu anggapan bahwa urusan pemerintahan itu dapat dirinci dan dipilah-pilah. Padahal meskipun memang ada hal-hal yang dapat dilihat sifatnya dengan jelas, banyak juga hal-hal yang mempunyai sifat ganda; ada kemungkinan bahwa dalam setiap urusan pemerintahan terkandung berbagai dimensi atau bagian-bagian yang perlu diatur dan diurus secara berbeda, misalnya urusan pertanian.

Jadi sangat sulit untuk menentukan secara rinci urusan masing-masing satuan pemerintahan. Kelemahan lain dari sistem ini bahwa daerah hanya mempunyai peluang yang kecil untuk segera menyesuaikan diri dengan perubahan keadaan yang mungkin juga menuntut pemindahan penanganan urusan yang telah dibagi. Sistem rumah tangga

materiil ini dirsa tidak memuaskan dan dianggap tidak dapat dijadikan patokan objektif untuk menciptakan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

c) Sistem Rumah Tangga Riil

Istilah sistem rumah tangga riil (nyata) dapat dijumpai dalam Penjelsan Undang-Undang No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XXI/MPRS/1966 yang menambah dengan kata-kata "seluas-luasnya".

Sistem teori rumah tangga riil ini merupakan jalan tengah, antara sistem rumah tangga formal dan materiil. Di dalam sistem ini penyerahan urusan kepada daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang riil. Persoalan muncul adalah yang nakaha yang dominan di antara kedua teori itu? Apakah keduanya berjalan seimbang?

Menurut Bagir Manan dari apa yang diuraikan Tresna, timbul kesan bahwa sebagai jalan tengah, sistem rumah tangga riil ini lebih mengutamakan asas formalnya. Dalam sistem rumah tangga formal terkandung gagasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian bagi daerah, sedangkan sistem rumah tangga materiil akan merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan *spanning* hubungan antara pusat dan daerah.

Lebih Lanjut Bagir Manan mengemukakan ciri-ciri khas sistem rumah tangga riil yang membedakan sistem rumah tangga formal dan materiil yaitu :

- 1) Adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formal;
- 2) Selain urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara "material", daerah-daerah dalam sistem rumah tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh Pusat dan Daerah tingkat lebih atas;
- 3) Otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Di dalam sistem rumah tangga riil urusan rumah tangga daerah didasarkan pada keadaan-keadaan atau faktor-faktor nyata yang ada di dalam suatu daerah. Konsep yang

demikian ini memberikan peluang kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan tertentu menjadi urusan rumah tangga sendiri asalkan urusan pemerintahan tersebut berdasarkan keadaan-keadaan/faktor-faktor nyata memang layak menjadi urusan rumah tangga daerah.

Sistem rumah tangga riil menurut UU No. 1 tahun 1957 menurut Bagir Manan bertolak dari pemikiran-pemikiran :

- 1) Pada dasarnya memang tidak mungkin untuk menetapkan secara tegas tentang urusan rumah tangga Daerah, karena bertalian dengan kehidupan kemasyarakatan yang dinamis;
- 2) Dasar dan isi otonomi ditetapkan berdasarkan keadaan dan faktor riil sehingga dapat diwujudkan keinginan umum dalam masyarakat;
- 3) Isi otonomi/urusan rumah tangga daerah dapat dan bahkan akan berbeda-beda antara Daerah yang satu dengan yang lain tergantung pada kenyataan yang ada pada Daerah yang bersangkutan;
- 4) Untuk memungkinkan Daerah bentukan baru dapat segera bekerja, kepada mereka diserahkan urusan pangkal tanpa mengurangi kemungkinan perkembangan otonomi daerah itu;
- 5) Daerah berhak mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi Daerah, kecuali peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya menyediakan kepengurusan tersebut bagi instansi sendiri atau tingkat Daerah lain atau mengatur sendiri atau hal yang sama itu.

Dengan demikian otonomi daerah menurut sistem rumah tangga riil pada hakekatnya berawal dari adanya pengakuan dari Pemerintah terhadap keadaan atau faktor riil yang tumbuh dan berkembang di lingkungan masyarakat di suatu Daerah. Oleh sebab itu kandungan atau isi otonomi daerah dalam sistem rumah tangga ini akan berbeda antara Daerah satu dengan lainnya.

Namun demikian agar pelaksanaan otonomi daerah dapat segera berjalan, maka bagi Daerah bentukan baru (pembentukannya dilandasi oleh adanya faktor riil) dapat segera bekerja, maka ada beberapa urusan pangkal ini pada intinya juga harus berdasarkan pada kondisi/keadaan/faktor riil yang ada pada daerah yang bersangkutan. Oleh sebab itu tidaklah berlebihan apabila dalam sistem rumah tangga riil mengandung unsur-unsur sistem rumah tangga materiil dan formil.

Di dalam sistem rumah tangga riil ini asas materiil berperan memberikan kepastian sejak awal mengenai urusan daerah, karena melalui sistem ini urusan pangkal yang diserahkan untuk kemudian dikembangkan dengan sistem rumah tangga formal yang lebih memberi kebebasan dan kemandirian. Aspek sistem rumah tangga materiil dalam bentuk penyerahan urusan pangkal, di samping aspek sistem rumah tangga formal, menjadi salah satu ciri yang membedakan sistem rumah tangga riil dari teori otonomi lainnya.

Adanya urusan pangkal yang ditetapkan (diserahkan) pada saat pembentukan suatu Daerah Otonom menunjukkan unsur materiil. Sedangkan adanya wewenang dari daerah untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan yang dianggap penting bagi Daerah, walaupun urusan tersebut belum diserahkan asalkan memperhatikan beberapa pembatasan yang berlaku, menunjukkan unsur rumah tangga formil.

Sehubungan dengan hal ini, Amrah Muslimin mengemukakan :

“Di samping urusan-urusan tertentu sebagai kekuasaan pangkal yang diberikan kepada Daerah dalam Undang-Undang Pembentukan, urusan rumah tangga daerah itu meliputi semua urusan yang tidak atau belum diatur oleh Pemerintah Pusat atau Daerah tingkat atasan. Daerah dapat mengatur urusan-urusan ini, dengan ketentuan apabila sesuatu urusan berdasarkan kepentingan umum diatur oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasan, maka Peraturan Daerah yang mengatur urusan itu dengan sendirinya berhenti berlaku”.

Dengan adanya sistem rumah tangga ini, maka Pemerintah Pusat sebelum pembentukan suatu Daerah (otonom) dengan UU Pembentukan harus disertai dengan penyerahan beberapa urusan pangkal guna diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri, agar Daerah yang baru dibentuk dapat segera bekerja.

Meskipun adanya penyerahan urusan-urusan pangkal tersebut, Daerah yang telah dibentuk itu masih tetap diberi wewenang untuk berprakarsa serta melakukan inisiatif sendiri guna mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan yang dianggap penting, sepanjang dalam pengaturan dan pengurusannya tetap mengindahkan pembatasan-pembatasan yang berlaku.

Berdasarkan pola pikir tersebut, maka menurut sistem rumah tangga riil pada hakekatnya ada/tidaknya otonomi daerah dipengaruhi oleh keadaan dan faktor-faktor riil yang ada pada suatu Daerah. Oleh sebab itu tidaklah berlebihan apabila otonomi daerah

menurut sistem rumah tangga riil merupakan bentuk pengakuan terhadap dinamika kehidupan masyarakat yang selalu mengalami perkembangan. Hal ini sejalan dengan pandangan Mohammad Hatta yang menyatakan :

“Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap-tiap golongan kecil atau besar, mendapatkan otonomi, mendapatkan hak untuk menentukan nasib sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum.”

Pandangan di atas mengandung arti bahwa di dalam suatu negara sebelumnya tidak dikenal adanya satuan pemerintahan yang lebih rendah yang berhak untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan (menyelenggarakan pemerintahan sendiri), namun karena adanya suatu keadaan dan faktor-faktor riil (nyata), maka ada daerah yang dimekarkan oleh Pemerintah Pusat menjadi satuan pemerintahan yang otonom.

Kalau keadaan-keadaan atau faktor-faktor nyata yang ada di suatu daerah dinilai memenuhi syarat yang mendukung untuk pelaksanaan otonomi bagi suatu Daerah, maka urusan pemerintahan yang sesuai dengan itu akan diserahkan untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Dalam sistem rumah tangga riil, otonomi daerah bukanlah merupakan sesuatu yang tumbuh dan berkembang secara alami (sebagai akibat adanya faktor-faktor atau keadaan-keadaan nyata di Daerah), melainkan semata-mata hanyalah merupakan pemberian dari Pemerintah Pusat dengan maksud untuk melancarkan penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Artinya pembentukan Daerah Otonom pada hakekatnya dimaksudkan untuk mengemban suatu tugas dan tanggung jawab tertentu dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Negara, oleh sebab itu perlu diberikan hak-hak dan wewenang (otonomi) tertentu.

Menurut Ateng Syafrudin, pandangan yang menganggap Otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, rasanya tidak sepenuhnya cocok dengan keselarasan, keserasian terutama keseimbangan. Hal ini disebabkan :

- 1) Dalam implementasinya banyak sekali kewajiban yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Otonom oleh Pemerintah Pusat yang tidak seimbang dengan kemampuan aparatur Pemerintah Daerah untuk memikul dan menjalankannya.

- 2) Dengan adanya penekanan aspek kewajiban yang biasanya dicerminkan dengan adanya aturan pelaksanaan yang kaku dan jelimet, maka mengakibatkan ruang gerak aparatur Pemerintah Daerah menjadi sempit, khususnya dalam rangka mengembangkan prakarsa maupun dalam menyesuaikan instruksi dan arahan atasan dengan situasi dan kondisi Daerah
- 3) Kata "Kewajiban" ini mengandung makna sanksionistik, yaitu apabila Daerah tidak mau persis menerima dan melaksanakan apa yang diinstruksikan, diarahkan dan ditetapkan, maka ada kemungkinan Daerah akan mendapatkan sanksi-sanksi tertentu, misalnya dana akan ditarik dan dialihkan ke daerah lain.

Lebih lanjut beliau mengemukakan bahwa persepsi otonomi itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, membuktikan sekali lagi bahwa otonomi yang tidak konsisten dengan asas keseimbangan dan semangat kekeluargaan yang diperintahkan UUD 1945 yang didasari falsafah Pancasila.

Dengan demikian, maka otonomi Daerah yang berpangkal dari sistem rumah tangga riil merupakan sesuatu yang melekat dalam diri suatu Daerah sesuai dengan keadaan-keadaan atau faktor-faktor riil yang ada dan dibiarkan tumbuh serta berkembang, kemudian oleh Pemerintah Pusat diberi pengakuan melalui peraturan perundang-undangan. Hal ini dilandasi oleh beberapa alasan, antara lain:

- 1) Pembentukan daerah otonom itu besar kepada keadaan dan faktor-faktor riil yang ada pada suatu daerah, maka hal inilah yang melatarbelakangi ada/tidaknya otonomi daerah. Artinya keadaan dan faktor-faktor riil yang melekat dalam suatu Daerah baik yang berdimensi sosial budaya, geografis serta karakteristik daerah lainnya, merupakan landasan utama dalam memberikan pengakuan kepada suatu Daerah sebagai Daerah Otonom;
- 2) Pembentukan Daerah Otonom yang disertai dengan penyerahan urusan-urusan pangkal jelas tidak akan terlepas dari kondisi dan situasi nyata yang melekat dalam suatu Daerah. Oleh sebab itu urusan pangkal ini pun seharusnya merupakan urusan-urusan yang pada hakekatnya sudah ada sejak daerah tersebut belum berubah statusnya sebagai Daerah Otonom. Dengan kata lain, urusan-urusan pangkal yang diserahkan bersamaan dengan pembentukan Daerah Otonom tersebut, pada hakekatnya bukanlah merupakan urusan-urusan baru yang asing

bagi suatu Daerah, melainkan urusan-urusan yang sudah sejak lama melekat dalam diri Daerah sebagai urusan rumah tangga sendiri

- 3) Untuk lebih meningkatkan pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut, maka Daerah-daerah yang sudah dibentuk masih diperkenankan untuk berinisiatif dan berprakarsa sendiri dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri

3. BADAN USAHA SEBAGAI BADAN HUKUM

Meskipun istilah badan usaha merupakan istilah yang sudah dikenal sehari-hari oleh masyarakat, namun masih saja terjadi kesalahan dengan menyamakan badan usaha dengan badan hukum. Secara hukum, tentu saja ada perbedaan yang prinsipil antara badan usaha dengan badan hukum.

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia, badan usaha terdiri dari dua kata, yaitu badan yang berarti antara lain sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu. Sedangkan kata usaha berarti kegiatan di bidang perdagangan; perusahaan. Jadi badan usaha dapat diartikan sebagai sekumpulan orang yang melakukan perdagangan. Menurut Sembiring, badan usaha berarti sekumpulan orang dan/modal yang mempunyai kegiatan atau aktivitas yang bergerak di bidang perdagangan atau dunia usaha atau sering juga disebut dengan perusahaan. (Sentosa Sembiring:2008)

Pada dasarnya badan usaha dapat dibagi dalam dua golongan yaitu;

- 1) Badan usaha yang bukan berbadan hukum
- 2) Badan usaha yang berbadan hukum.

Adapun fungsi untuk membedakan dua golongan badan usaha tersebut menurut Sembiring adalah untuk melihat masalah tanggung jawab. Dengan kata lain jika ada tuntutan dari pihak ketiga kepada badan usaha, apakah badan usaha bertanggung jawab secara penuh atau ada tanggung jawab pribadi dari pemilik perusahaan.

Badan usaha juga dapat dibedakan dalam tiga golongan, yaitu:

- 1) Perusahaan perseorangan
- 2) Perusahaan persekutuan bukan badan hukum
- 3) Perusahaan persekutuan badan hukum (Abdulkadir Muhammad: 1991)

Tanggung jawab badan usaha juga dibedakan antara badan usaha yang berbadan hukum dan badan usaha yang tidak berbadan hukum. Apabila menggunakan pendekatan tanggung jawab para peserta badan usaha dapat dibagi menjadi tiga golongan yakni;

- 1) Badan usaha yang anggota-anggotanya bertanggung jawab penuh dengan seluruh harta bendanya.

Badan usaha yang termasuk golongan ini adalah usaha seorang (*eenmanszaak*) dan firma.

- 2) Badan usaha yang anggota-anggotanya tidak bertanggung jawab dengan seluruh kekayaannya.

Badan usaha yang termasuk golongan ini adalah perseroan terbatas (*Naamloze Vennootschap*).

- 3) Bentuk peralihan

Badan usaha yang termasuk golongan ini adalah *Commanditaire Vennootschap*(CV) dan koperasi. Dalam CV pun dapat dibagi dua jenis anggota, yakni anggota pengurus yang mempunyai tanggung jawab yang tidak terbatas seperti pada firma dan anggota firma, seperti halnya pada perseroan terbatas. Dalam koperasi terdapat tanggung jawab terbatas dan ada juga tanggung jawab tidak terbatas. (Komarudin:1979)

Meskipun telah dapat dibedakan penggolongan badan usaha dilihat dari tanggung jawab anggotanya, namun menurut Sembiring, oleh karena belum ada pengaturan tentang badan hukum dalam undang-undang tersendiri, maka para ahli hukum mencoba membuat kriteria badan usaha yang dapat dikelompokkan sebagai badan hukum. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh badan usaha sebagai badan hukum adalah :

- 1) Adanya pemisahan harta kekayaan antara badan usaha dengan pemilik badan usaha
- 2) Badan usaha mempunyai tujuan tertentu
- 3) Badan usaha mempunyai kepentingan sendiri
- 4) Adanya organ yang jelas dalam badan usaha yang bersangkutan.

Jika tidak memenuhi unsur tersebut di atas, suatu badan usaha tidak dapat dikelompokkan sebagai badan hukum. Sebagaimana dikemukakan oleh Wirjono Projodikoro, mencermati belum adanya pengertian tentang badan hukum yang dapat diterima oleh semua pihak, maka sebagai kriteria yang kiranya dapat digunakan untuk mengetahui suatu perkumpulan sebagai badan hukum yakni; *Pertama*, ada kekayaan yang terpisah dari kekayaan orang perorangan yang *de facto* bertindak. *Kedua* adanya

kepentingan yang bukan kepentingan orang perseorangan melainkan kepentingan suatu kumpulan orang yang merupakan kesatuan. (Sentosa Sembiring: 2008)

Dengan demikian, badan usaha sebagai badan hukum juga dapat dikategorikan sebagai subyek hukum. Dalam pergaulan hukum di tengah-tengah masyarakat, ternyata manusia bukan satu-satunya subyek hukum (pendukung hak dan kewajiban), tetapi ada subyek hukum lain yang sering disebut "*badan hukum*" (*rechtspersoon*).

Sebagaimana halnya subyek hukum manusia, badan hukum dapat mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban, serta dapat pula mengadakan hubungan-hubungan hukum (*rechts-betrekking/rechtsverhouding*) baik antara badan hukum yang satu dengan badan hukum yang lain maupun antara badan hukum dengan orang manusia (*natuurlijkpersoon*). Oleh karena itu, badan hukum dapat mengadakan perjanjian-perjanjian jual-beli, tukar-menukar, sewa-menyewa dan segala macam perbuatan di lapangan harta kekayaan.

Dengan demikian, badan usaha sebagai badan hukum merupakan pendukung hak dan kewajiban yang tidak berjiwa sebagai lawan pendukung hak dan kewajiban yang berjiwa yakni manusia. Dan sebagai subyek hukum yang tidak berjiwa, maka badan hukum tidak dapat dan tidak mungkin berkecimpung di lapangan keluarga seperti mengadakan perkawinan, melahirkan anak dan lain sebagainya.

Adanya badan hukum (*rechtspersoon*) di samping manusia tunggal (*natuurlijkpersoon*) adalah suatu realita yang timbul sebagai suatu kebutuhan hukum dalam pergaulan di tengah-tengah masyarakat. Sebab, manusia selain mempunyai kepentingan perseorangan (*individueel*), juga mempunyai kepentingan bersama dan tujuan bersama yang harus diperjuangkan bersama pula. Karena itu, mereka berkumpul mempersatukan diri dengan membentuk suatu organisasi dan memilih pengurusnya untuk mewakili mereka. Mereka juga memasukkan harta kekayaan masing-masing menjadi milik bersama, dan menetapkan peraturan-peraturan intern yang hanya berlaku di kalangan mereka anggota organisasi itu. Dalam pergaulan hukum, semua orang-orang yang mempunyai kepentingan bersama yang tergabung dalam kesatuan kerja sama tersebut dianggap perlu sebagai *kesatuan yang baru*, yang mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban anggota-anggotanya serta dapat bertindak hukum sendiri.

Ada beberapa teori tentang badan hukum yang dikenal hingga saat ini, yakni:

1) ***Teori Fictie dari Von Savigny***

Menurut teori dari *Von Savigny* badan hukum semata-mata buatan negara saja. Badan hukum itu hanyalah fiksi, yakni sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi orang menghidupkannya dalam bayangan sebagai subyek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum seperti manusia. Teori ini diikuti juga oleh Houwing.

2) ***Teori Harta Kekayaan Bertujuan (Doel vermogens theorie)***

Menurut teori ini hanya manusia saja yang dapat menjadi subyek hukum. Namun, kata teori ini ada kekayaan (*vermogen*) yang bukan merupakan kekayaan seseorang, tetapi kekayaan itu terikat tujuan tertentu. Kekayaan yang tidak ada yang mempunyainya dan yang terikat kepada tujuan tertentu inilah yang diberi nama badan hukum. Teori ini diajarkan oleh A. Brinz, dan diikuti oleh Van der Hayden.

3) ***Teori Organ dari Otto van Gierke***

Badan hukum menurut teori ini bukan abstrak (fiksi) dan bukan kekayaan (hak) yang tidak bersubyek, tetapi badan hukum adalah suatu organisme yang riil, yang menjelma sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum, yang dapat membentuk kemauan sendiri dengan perantaraan alat-alat yang ada padanya (pengurus, anggota-anggotanya) seperti manusia biasa, yang mempunyai pancaindera dan sebagainya. Pengikut teori organ ini antara lain Mr. L.C. Polano.

4) ***Teori Propriete Collective***

Teori ini diajarkan oleh Planiol dan Molengraaff. Menurut teori ini hak dan kewajiban badan hukum pada hakikatnya adalah hak dan kewajiban para anggota bersama-sama. Kekayaan badan hukum adalah kepunyaan bersama semua anggotanya. Orang-orang yang berhimpun tersebut merupakan suatu kesatuan dan membentuk suatu pribadi yang dinamakan badan hukum. Oleh karena itu, badan hukum adalah suatu konstruksi yuridis saja. Star Busmann dan Kranenburg adalah pengikut-pengikut ajaran ini.

5) ***Teori Kenyataan Yuridis (juridische Realiteitsleere)***

Dikatakan bahwa, badan hukum itu merupakan suatu realiteit, konkret, riil, walaupun tidak bisa diraba, bukan hayal, tetapi kenyataan yuridis. Teori yang

dikemukakan oleh Majers ini menekankan bahwa hendaknya dalam mempersamakan badan hukum dengan manusia terbatas sampai pada bidang hukum saja.

Meskipun teori-teori tentang badan hukum tersebut berbeda-beda dalam memahami hakikat badan hukum, namun teori-teori itu sependapat bahwa badan-badan hukum dapat ikut berkecimpung dalam pergaulan hukum di masyarakat, meskipun dengan beberapa pengecualian.

Menurut Pasal 1653 BW badan hukum dapat dibagi atas 3 macam yaitu:

- 1) Badan hukum yang *diadakan* oleh Pemerintah/kekuasaan umum, misalnya Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota, Bank-bank yang didirikan oleh Negara dan sebagainya.
- 2) Badan hukum yang *diakui* oleh Pemerintah/kekuasaan umum, misalnya perkumpulan-perkumpulan, gereja dan organisasi-organisasi agama dan sebagainya.
- 3) Badan hukum yang *didirikan untuk suatu maksud* tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang dan kesusilaan, seperti P.T., koperasi, dan lain sebagainya.

Badan Hukum dapat dibedakan menjadi dua macam apabila dilihat dari *segi wujudnya*, yakni :

- 1) *Korporasi (corporatie)* adalah gabungan/kumpulan orang-orang yang dalam pergaulan hukum bertindak bersama-sama sebagai suatu subyek hukum tersendiri. Karena itu, korporasi ini merupakan badan hukum yang beranggota, tetapi mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban sendiri yang terpisah dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban para anggotanya. Misalnya: PT, koperasi dan sebagainya.
- 2) *Yayasan (stichting)* adalah harta kekayaan yang ditiadakan untuk tujuan tertentu yaitu untuk kepentingan sosial, keagamaan dan kemanusiaan. Jadi, pada yayasan tidak ada anggota, yang ada hanyalah pengurusnya.

Di Indonesia kriterium yang dipakai untuk menentukan sesuatu badan hukum termasuk badan hukum publik atau termasuk badan hukum privat ada 2 macam:

- a) *Berdasarkan terjadnya*, yakni "badan hukum privat" didirikan oleh perseorangan, sedangkan "badan hukum publik" didirikan oleh Pemerintah/Negara.
- b) *Berdasarkan lapangan kerjanya*, yakni apakah lapangan pekerjaan itu untuk kepentingan umum atau tidak. Kalau lapangan pekerjaannya untuk kepentingan umum, maka badan hukum tersebut merupakan badan hukum publik, kalau lapangan pekerjaannya untuk kepentingan perseorangan, maka badan hukum itu termasuk badan hukum privat.

Sebagaimana dikatakan badan hukum adalah subyek hukum yang tidak berjiwa seperti manusia, sehingga badan hukum tidak dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum sendiri, melainkan diwakili oleh orang-orang manusia biasa. Namun, orang-orang ini bertindak bukan untuk dirinya sendiri, tetapi untuk dan atas nama badan hukum. Orang-orang yang bertindak untuk dan atas nama badan hukum ini disebut "*organ*" (alat perlengkapan seperti pengurus, direksi dan sebagainya) dan badan hukum yang merupakan unsur penting dari organisasi badan hukum itu.

4. KEUANGAN NEGARA

Keuangan negara adalah hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu baik berupa uang maupun barang dapat dijadikan "hak milik negara". Keuangan negara dapat diartikan juga sebagai suatu bentuk kekayaan pemerintah yang diperoleh dari penerimaan, hutang pinjaman pemerintah atau bisa berupa pengeluaran pemerintah, kebijakan fiskal dan kebijakan moneter.

Adapun ruang lingkup keuangan negara meliputi :

1) Penerimaan negara

- a) Keuntungan dari perusahaan-perusahaan, meliputi; BUMN, perusahaan-perusahaan baik PMA maupun PMDN
- b) Pajak
- c) Menciptakan Keuangan baru
- d) Meminjam pda bank
- e) Pinjaman pada masyarakat
- f) Denda-denda
- g) Cukai

- h) Retribusi
 - i) Pinjaman dari luar negeri; baik dari negara maupun organisasi internasional
- 2) Pengeluaran negara
- Pengeluaran pemerintah menyangkut seluruh pengeluaran untuk membiayai program-program/kegiatan-kegiatan dimana pengeluaran-pengeluaran itu ditujukan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan
- 3) Hutang dan pinjaman negara
- 4) Kebijakan keuangan negara yang terdiri dari kebijakan moneter, kebijakan fiskal dan kebijakan keuangan internasional dan mengelola hutang pemerintah.

Merujuk pada penjelasan UU. No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan. Dari sisi objek, yang dimaksud keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subjek, yang dimaksud keuangan negara meliputi seluruh subjek yang memiliki/menguasai objek sebagaimana tersebut di atas yaitu: pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dilihat dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Adapun definisi keuangan negara menurut para sarjana terdapat beberapa pendapat. Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.

Sedangkan, menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.

Adapun unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart adalah:

- a) Periodik
- b) Pemerintah sebagai pelaksana anggaran
- c) Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan
- d) Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang

Menurut John F. Due budget keuangan negara adalah suatu rencana keuangan untuk suatu periode waktu tertentu. *Government Budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. John F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran.

Menurut Gildenhuya, anggaran memiliki enam fungsi yaitu:

- a) Sebagai kebijakan yang menggambarkan tujuan dan sasaran khusus yang hendak dicapai melalui suatu pengeluaran dalam anggaran
- b) Sebagai sarana redistribusi kekayaan sebagai salah satu fungsi publik yang paling utama dari anggaran
- c) Sebagai program kerja pemerintah
- d) Sebagai sumber informasi
- e) Sebagai sarana koordinasi kegiatan pemerintahan
- f) Sebagai alat pengawasan legislatif terhadap eksekutif

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN. Oleh karena itu, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN.

Terdapat dualisme pengertian keuangan negara, yaitu keuangan negara dalam arti luas dan keuangan negara dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas adalah keuangan yang berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan keuangan yang berasal dari unit usaha negara atau perusahaan-perusahaan milik negara. Sedangkan keuangan dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja

Hamid S. Attamimi mengartikan keuangan negara dalam arti luas di atas. Hal tersebut dikritik oleh Yusuf L. Indradewa yang menyatakan bahwa keuangan negara harus dimaknai secara sempit yakni APBN saja. Hal ini beliau kaitkan dengan tanggung jawab pemerintah tentang pelaksana anggaran. Oleh sebab itu keuangan negara tidak mungkin mencakup keuangan daerah maupun keuangan perusahaan-perusahaan negara (kecuali perusahaan jawatan). Hal ini disebabkan karena daerah sudah memiliki otonomi yang dapat mengurus sendiri keuangannya yang ditetapkan dalam undang-undang. Dalam hal ini daerah memiliki keuangan sendiri yakni keuangan daerah yang terpisah dari keuangan negara. (Kompedium Keuangan Negara; BPHN 2010)

Dengan demikian terdapat perbedaan pengertian antara keuangan negara dengan keuangan daerah. Menurut Deddy Supriady dan Dadang Solihin, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kekayaan serta hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). (Deddy Sipriady Bratakusumah & Dadang Solihin: 2004)

Sedangkan dalam Permendagri Nomor 21 tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya Pendapatan Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai

kekayaan bersih. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.

Kemudian Penerimaan daerah terdiri dari pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah. Pendapatan Daerah merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Sedangkan Penerimaan Pembiayaan adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Dalam penyusunan APBD seluruh pendapatan daerah dan pembiayaan daerah dianggarkan secara bruto.

Struktur APBD merupakan satu kesatuan terdiri dari:

- 1) pendapatan daerah;
- 2) belanja daerah; dan
- 3) pembiayaan daerah.

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek pendapatan.

STRUKTUR PENDAPATAN DAERAH

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Pajak Daerah; Retribusi Daerah; Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; Lain-lain PAD yang sah
2. Dana Perimbangan	Dana Bagi Hasil; Dana Alokasi Umum; Dana Alokasi Khusus
3. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah	Hibah, Dana Darurat; Dana Bagi Hasil pajak dari provinsi dan Pemerintah Daerah lainnya; Dana Penyesuaian dan Dana OTSUS; Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemda Lainnya.

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD):

Kelompok pendapatan asli daerah dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas

a) Pajak Daerah

Jenis pajak daerah dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Contoh Pajak daerah adalah Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Parkir dan sebagainya

b) Retribusi Daerah

Jenis retribusi daerah dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Contoh Retribusi daerah adalah Retribusi Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Retribusi Parkir, Retribusi Pelayanan Pasar, Retribusi Terminal dan sebagainya.

c) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup: bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD; bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN; bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat

d) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang antara lain:

- 1) hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan secara tunai atau angsuran/cicilan;
- 2) jasa giro;
- 3) pendapatan bunga;
- 4) nerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah
- 5) penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah
- 6) penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- 7) pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan

- 8) pendapatan denda pajak;
- 9) pendapatan denda retribusi
- 10) pendapatan hasil eksekusi atas jaminan
- 11) pendapatan dari pengembalian
- 12) fasilitas sosial dan fasilitas umum
- 13) pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan;
- 14) pendapatan dari Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).

2. Dana Perimbangan

Kelompok pendapatan dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas:

a) Dana Bagi Hasil;

Jenis dana bagi hasil dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup

- 1) Bagi hasil pajak, contoh adalah Bagi hasil PPh
- 2) Bagi hasil bukan pajak, contohnya adalah Bagi Hasil Pertambangan Gas Bumi, Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi, Bagi Hasil Pungutan Hasil Perikanan dan sebagainya.

b) Dana Alokasi Umum;

c) Dana Alokasi Khusus;

3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Kelompok lain-lain pendapatan daerah yang sah dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup:

- a) hibah berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/lembaga/ organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat; Hibah adalah penerimaan daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan/atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.
- b) dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam;
- c) dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota;

- d) dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah;
- e) bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.

B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan tata cara pembentukan perusahaan daerah.

Selain kajian teoritis, penerapan asas-asas/ prinsip-prinsip yang berkaitan dengan tata cara pembentukan perusahaan daerah juga akan dijelaskan guna mendapat pemahaman yang komprehensif saat penyusunan rancangan peraturan daerah tentang tata cara pembentukan daerah. Adapun asas-asas/prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut

1. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan unsur penting dalam suatu negara. Oleh karena itu, maka sangat masuk akal apabila salah satu faktor penentu krisis nasional dan berbagai persoalan yang melanda bangsa Indonesia bersumber dari kelemahan di bidang manajemen pemerintahan, terutama birokrasi, yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika. Asas-asas tersebut ada yang tertulis dan tidak tertulis. Asas ini sebagai perwujudan pemerintahan yang baik, baik dari sistem dan pelaksanaan pemerintahan. Pada awalnya dengan adanya kewenangan bagi administrasi negara untuk bertindak secara bebas dalam melaksanakan tugas-tugasnya maka ada kemungkinan bahwa administrasi negara melakukan perbuatan yang menyimpang dari peraturan yang berlaku sehingga merugikan masyarakat luas.

Oleh sebab itu perlu adanya asas-asas untuk membatasi dari wewenang administrasi tersebut sehingga terhindar dari pelampauan wewenang. Dalam Perundang-undangan formal kita yang tertulis dalam sebuah naskah UU. Di dalam UU sudah ada mengatur tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu dalam UU RI No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN serta UU RI No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Di dalam UU RI No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN Pasal 1 (6) yaitu Asas umum pemerintah yang Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan,

kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Adapun yang dimaksud dengan asas umum pemerintahan negara yang baik adalah sebagai berikut:

- 1) **Asas Kepastian Hukum** adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. Maksudnya asai ini menhendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan atau pejabat administrasi negara.
- 2) **Asas Tertib Penyelenggaraan Negara** adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keseraslan, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.
- 3) **Asas Kepentingan Umum** adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. Maksudnya asas ini menghendaki pemerintah harus mengutamakan kepentingan umum terlebih dahulu.
- 4) **Asas Keterbukaan** adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) **Asas Proporsionalitas** adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
- 6) **Asas Profesionalitas** adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- 7) **Asas Akuntabilitas** adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan dalam UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah bagian kedua tentang asas penyelenggaraan pemerintahan Pasal 20 angka 1 dipaparkan tentang

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- 1) **Asas kepastian hukum** adalah dalam rangka negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- 2) **Asas tertib penyelenggara negara** adalah asas yang landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- 3) **Asas kepentingan umum** adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- 4) **Asas keterbukaan** adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- 5) **Asas proporsionalitas** adalah asas mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- 6) **Asas profesionalitas** adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 7) **Asas akuntabilitas** adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 8) **Asas efisiensi;**
- 9) **Asas efektivitas.**

2. Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (GOOD GOVERNANCE)

Prinsip-prinsip dalam tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) yang harus diperhatikan saat melakukan pembentukan dan pengelolaan Perusahaan Daerah adalah :

- 1) Akuntabilitas,
- 2) Transparansi,
- 3) Keterbukaan (openess),

- 4) Rule of law,
- 5) Keadilan (fairness),
- 6) Berkelanjutan (sustainability)
- 7) Partisipasi masyarakat.

Dengan memperhatikan prinsip tata kelola pemerintah yang baik tersebut di atas maka dalam tata cara pembentukan Perusahaan Daerah akan bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat serta terhindar dari eksploitasi kepentingan-kepentingan kelompok tertentu.

Dalam implementasinya, maka acuan yang harus menjadi indikator utama untuk diperhatikan yaitu *Pertama*, prinsip akuntabilitas, yang meliputi kejelasan rencana kerja, prosedur dan mekanisme kerja, dengan sistem pertanggung jawaban yang jelas, serta pembentukan sistem pemberian ganjaran dan sanksi yang tegas. Dengan kata lain adalah adanya ukuran-ukuran tertentu yang dapat dijadikan dasar untuk menilai apakah suatu perusahaan daerah dalam proses, pelaksanaan dan pertanggungjawabannya dapat akuntabel atau tidak. *Kedua*, prinsip transparansi, yang meliputi ruang lingkup tata kelola perusahaan daerah mulai dari proses pembentukan serta bagaimana pengelolaan keuangan dari perusahaan daerah tersebut dilokasikan

Ketiga, prinsip keterbukaan yang meliputi penumbuhan iklim yang kondusif bagi terlaksananya pengaduan terhadap hak-hak asasi manusia serta akses publik (masyarakat) atas informasi perusahaan daerah. Dengan demikian masyarakat juga dapat melakukan pengawasan terhadap kinerja perusahaan daerah. *Keempat*, prinsip *rule of law*, mencakup adanya penciptaan sistem hukum yang benar dan adil dalam seluruh tatanan administrasi pemerintahan, hukum adat dan hukum yang hidup tumbuh dan berkembang dalam masyarakat berdasarkan adat istiadat dan budaya setempat perlu diperhatikan, agar mendapat tempat dalam pembinaan hukum nasional atau dengan kata lain pemberdayaan pranata hukum adat dalam kerangka penyusunan peraturan perundang-undangan, serta peningkatan pengawasan masyarakat yang dilakukan oleh DPRD. *Kelima*, prinsip keadilan, mencakup terdapat perlakuan yang sama di depan hukum atas tiap-tiap subjek hukum terkait dengan perusahaan daerah. *Keenam*, prinsip berkelanjutan (sustainability) yaitu bahwa pembentukan dan pengelolaan perusahaan daerah harus memperhatikan kepentingan masyarakat di masa yang akan datang. Dengan demikian penggunaan

sumber daya yang berhubungan dengan masyarakat dapat digunakan secara efisien dan efektif. *Ketujuh*, prinsip partisipasi masyarakat sebagai wujud komitmen terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan demokrasi serta pengawasan eksternal yang dilakukan oleh masyarakat.

3. Prinsip-Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik (*GOOD CORPORATE GOVERNANCE*)

Dalam praktiknya nanti, sebuah perusahaan daerah harus juga memperhatikan dan mempraktikkan prinsip-prinsip bagaimana sebuah badan usaha milik daerah sebaiknya dilaksanakan. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) *Tranparansi*, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.
- 2) *Kemandirian*, yaitu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat
- 3) *Akuntailitas*, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban organisasi sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- 4) *Pertanggungjawaban*, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat
- 5) *Kewajaran*, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat

4. Asas-Asas Umum dalam Pengelolaan Keuangan Negara dan Keuangan Daerah

Meskipun dalam pengertian keuangan negara yang sempit, keuangan daerah dianggap terpisah dari keuangan negara, namun asas-asas umum pengelolaan keuangan negara dapat dijadikan patokan untuk dalam pembentukan dan penyelenggaraan perusahaan daerah sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah.

Adapun asas-asas umum dalam pengelolaan keuangan negara adalah sebagai berikut:

- 1) Asas Tahunan, yaitu memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif
- 2) Asas Universalitas (kelengkapan), yaitu memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya pencampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara
- 3) Asas Kesatuan, yaitu mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu anggaran merupakan anggaran bruto dimana dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya
- 4) Asas Spesialitas, yaitu mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan.
- 5) Asas Akuntabilitas, yaitu berorientasi pada hasil yang mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya.
- 6) Asas Profesionalitas, yaitu mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional.
- 7) Asas Proporsionalitas, yaitu pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
- 8) Asas Keterbukaan, yaitu dalam pengelolaan keuangan negara mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen
- 9) Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksaaan yang bebas dan mandiri

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sedangkan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang

meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Adapun yang menjadi ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

- 1) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- 2) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) Penerimaan daerah;
- 4) Pengeluaran daerah;
- 5) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- 6) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum

Adapun asas-asas dalam pengelolaan keuangan daerah adalah;

- a) Tertib adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan buktibukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
- b) Taat adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- c) Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
- d) Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- e) Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
- f) Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah
- g) Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan

pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

- h) Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.
- i) Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
- j) Manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan daerah ditamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

C. Gambaran Umum Kota Bandung dan Permasalahannya Terkait dengan Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah

Kota Bandung sebagai ibukota provinsi Jawa Barat memiliki letak yang cukup strategis baik dilihat dari segi komunikasi, perekonomian maupun geografis yaitu terletak diantara $107^{\circ}36'$ Bujur Timur dan $6^{\circ}55'$ Lintang Selatan.

Dengan ketinggian 791 mdpl (wilayah tertinggi terletak di bagian utara, 1.050 mdpl dan terendah sebelah selatan 675 mdpl) menjadikan iklim di Kota Bandung sejuk sehingga banyak orang yang tertarik untuk menikmati kesejukannya sejak dahulu. Selain itu, iklim yang sejuk dan nyaman Kota Bandung dipengaruhi oleh pegunungan di sekitarnya dengan kelembaban udara mencapai 76% dan temperatur suhu tertinggi pada bulan september dan oktober 2011 menjadi $30,4^{\circ} \text{C}$. Curah hujan di Kota Bandung pada tahun 2011 mengalami penurunan dari 322,4 mm menjadi 149,09 mm

Untuk data kependudukan, pada tahun 2011 penduduk kota Bandung tercatat sebanyak 2.437.847 jiwa dengan rincian penduduk laki-laki sebanyak 1.237.170 jiwa dan perempuan 1.200.704 jiwa. Sedangkan sex ratio sebesar 103,04 yang berarti setiap 100 penduduk perempuan terdapat 103 penduduk laki-laki.

Laju pertumbuhan penduduk Kota Bandung tahun 2011 sebesar 1,26% meningkat dibanding tahun sebelumnya yang hanya 1,15 persen. Data tersebut menunjukkan bahwa setiap tahun penduduk Kota Bandung selalu bertambah. Pertambahan penduduk sangat berpengaruh terhadap tingkat kepadatan penduduk di mana pada tahun 2011 kepadatan penduduk mengalami peningkatan dari 14.125 jiwa/km² menjadi 14.572 jiwa/km².

Jika menggunakan ukuran kelompok umur untuk perbandingan jumlah penduduk di Kota Bandung, maka penduduk di Kota Bandung didominasi oleh kelompok umur 20-24 dan 25-29, baik untuk penduduk laki-laki maupun perempuan. Hal ini dapat diartikan bahwa sebagian besar penduduk Kota Bandung berada pada usia produktif. Data tersebut bisa menjadi berkah maupun bencana apabila tidak bisa dikelola oleh Pemkot Bandung secara baik.

Jumlah angkatan kerja penduduk di Kota Bandung pada tahun 2011 sebanyak 1.129.744 orang. Dari jumlah tersebut 1.012.946 orang atau sekitar 89,66% berstatus pekerja. Jumlah tersebut mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya yang berjumlah 87,83%. Selama tiga tahun terakhir tingkat pengangguran terbuka (TPT) menunjukkan tren menurun. Pada tahun 2009 TPT mencapai 13,29% dan menurun pada tahun 2011 menjadi 10,34 %. Hal ini mengindikasikan semakin terbukanya kesempatan kerja di Kota Bandung dan sekaligus dapat dibaca bahwa perekonomian di Kota Bandung berjalan dengan baik.

Berdasarkan lapangan usaha, maka penduduk yang bekerja di sektor perdagangan menempati urutan pertama yaitu sekitar 38%, industri sebesar 25% dan di sektor jasa sebesar 23%. Dengan demikian kekuatan ekonomi kota Bandung adalah perdagangan, industri dan sektor jasa. Potensi tersebut kiranya dapat dimaksimalkan untuk meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi.

Kota Bandung dapat dikatakan sebagai kota yang berbasis pada perdagangan dan jasa. Pada tahun 2010 jumlah minimarket menduduki posisi teratas sebanyak 345 buah dan meningkat menjadi 532 buah pada tahun 2011. Selain peningkatan pada perdagangan retail, Kota Bandung sebagai salah satu kota pusat industri kreatif membuat perdagangan pada industri tersebut mengalami peningkatan. Hal ini dibuktikan dengan sebaran factory outlet dan distro sebanyak 233 pada tahun 2011

Salah satu indikator tingkat perekonomian suatu wilayah/daerah dapat diukur dari jumlah Produk Domesti Bruto (PDB) yang dilakukan tiap tahun. Meskipun bukan satu-satunya indikator dalam mengukur tingkat perekonomian, PDB bias dijadikan patokan guna membuat kebijakan pembangunan ekonomi dan evaluasi atas pembangunan selama ini.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Bandung tahun 2013, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada tahun 2012 mengalami peningkatan. Jika

mengacu pada indikator dasar harga konstan tahun 2000, maka peningkatan PDRB dari tahun 2011-2012 meningkat sebesar 8,98%. Namun apabila menggunakan asumsi dasar harga berlaku tahun 2000, maka PDRB sejak tahun 2010-2012 mengalami peningkatan cukup signifikan yaitu sebesar 16,22 %.

Indeks pembangunan manusia Kota Bandung pada tahun 2011 sebesar 76,39 persen yang tersusun dari tiga indeks yaitu indeks peluang hidup, indeks pengetahuan dan indeks daya beli. Indeks peluang hidup pada tahun 2011 sebesar 74,63 meningkat 0,1 poin dari tahun sebelumnya. Indeks pengetahuan sebesar 89,69 meningkat 0,05 poin dari tahun sebelumnya sedangkan untuk indeks daya beli meningkat 0,88 poin yaitu dari 63,98 menjadi 64,86 di tahun 2011.

Selama tiga tahun terakhir Indeks Pembangunan Manusia Kota Bandung mengalami kenaikan dari 75,64 di tahun 2009 menjadi 76,06 pada tahun 2010. Kondisi terakhir menunjukkan angka 76,39 dengan reduksi *shortfall* sebesar 1,39

Terkait pembentukan perusahaan daerah di kota Bandung maka data-data tersebut di atas dapat menjadi pertimbangan sektor apa saja yang dapat memaksimalkan pendapatan daerah. Berdasarkan data perekonomian di atas maka tiga sektor yaitu perdagangan, industri dan jasa merupakan sektor potensial untuk mendirikan perusahaan daerah.

Perlu diingat dengan pendirian perusahaan daerah tidak saja ditujukan memaksimalkan pendapatan daerah namun harus mampu memberikan fungsi pelayanan dan kesejahteraan pada masyarakat. Hal tersebut sepertinya mampu dilakukan jika dikaitkan dengan sektor ketenagakerjaan. Artinya, dengan pendirian perusahaan daerah maka peluang bagi pencari kerja semakin meningkat. Hal ini pada akhirnya akan mengurangi tingkat pengangguran terbuka di Kota Bandung. Asumsi sosial-nya adalah apabila pengangguran dapat ditekan maka tingkat keamanan semakin meninggi karena tingkat kriminalitas akan menurun.

Relasi tersebut sangat dimungkinkan karena demografi penduduk kota Bandung didominasi kelompok umur 20-24 tahun dan 25-29 tahun. Apabila penduduk usia produktif tidak memiliki aktifitas yang positif (bekerja) maka sangat relevan untuk meningkatkan jumlah kejahatan di Kota Bandung.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT TATA CARA PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH DI KOTA BANDUNG

A. Identifikasi Peraturan Perundang-undangan Terkait Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung

Identifikasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tata cara pembentukan perusahaan daerah di Kota Bandung sangat penting dan perlu. Penting dilakukan agar dalam pembuatan peraturan daerah (perda) terkait tata cara pembentukan perusahaan daerah di kota Bandung nantinya tidak berbenturan dengan ketentuan perundang-undangan di atasnya. Perlu agar perda yang dibuat nantinya akan efektif dan efisien.

Untuk memulai identifikasi peraturan perundang-undangan terkait dengan tata cara pembentukan perusahaan daerah di kota Bandung akan diawali dengan melihat peraturan perundang-undangan tertinggi yaitu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan Perda tentang Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung oleh Pemerintah Daerah yaitu: Prinsip keadilan, kesejahteraan sosial, dan desentralisasi.

UUD 1945 baik ditinjau dari paham negara hukum modern maupun paham kerakyatan, memuat prinsip dan ketentuan-ketentuan tentang keadilan dan kesejahteraan sosial. Di dalam UUD 1945, dipergunakan tiga istilah yang mengacu kepada kesejahteraan yaitu: kesejahteraan umum (tercantum dalam tujuan membentuk Pemerintah Negara Indonesia), keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (tercantum dalam dasar negara), dan kesejahteraan sosial (Bab XIV tentang perekonomian dan pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar). Bagaimanakah kaitan prinsip dan kesejahteraan sosial dengan desentralisasi. Baik negara (yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat) maupun Daerah (yang dijalankan Pemerintah Daerah), sama-sama memikul tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial. Bagaimanakah membagi tugas, wewenang dan tanggung jawab tersebut?

Heidenheimer (et.al) menyebutkan beberapa faktor dalam negara kesejahteraan yang mendorong meningkatnya tanggung jawab pemerintahan daerah, salah satu di antaranya karena: "...national governments have most often preferred to use local government as the vehicle for delivering the vast number of personal social service..." Mengapa "personal social services" lebih tepat diserahkan kepada Daerah? Karena: "...such services must be tailored to the characteristics and needs of specific populations, it make sense to put them under the supervision of local authorities who know the conditions best".

Desentralisasi merupakan sendi yang tepat untuk menampung, menyalurkan dan melayani dengan baik sifat-sifat khusus yang berbeda-beda tersebut. Apakah yang demikian itu tidak dapat dilakukan dengan dekonsentrasi. Dekonsentrasi sebagai unsur sentralisasi, adalah pelaksana kebijaksanaan Pusat yang bersifat nasional. Meskipun dekonsentrasi dapat mengadakan penyesuaian dengan keadaan setempat, tetapi tidak dapat melakukan sesuatu yang berbeda sama sekali dari kebijaksanaan nasional. Suatu kebijaksanaan nasional, dipertimbangkan secara nasional, karena itu tidak mungkin memenuhi segala kebutuhan yang semata-mata setempat (*plaatselijk*), kecuali dalam keadaan yang sangat khusus.

Selain kemampuan untuk menampung, menyalurkan dan melayani sifat dan keadaan khusus setempat, sendi desentralisasi lebih tepat karena desentralisasi lebih menjamin rasa tenteram dan keamanan. Dengan perkataan lain, desentralisasi adalah sarana yang lebih tepat daripada dekonsentrasi dalam menjaga keutuhan negara kesatuan. Desentralisasi memberikan kepada (rakyat) daerah untuk bersama-sama memikul tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan dan memelihara keutuhan negara kesatuan melalui keikutsertaan mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Apabila dasar-dasar desentralisasi seperti diuraikan di atas dilihat dalam rangka hubungan antara Pusat dan Daerah akan terjelma empat asas pokok sebagai patokan hubungan antara Pusat dan Daerah menurut desentralisasi berdasarkan UUD 1945, yaitu:

- 1) Bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar

permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ketingkat pemerintahan daerah.

- 2) Bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah.
- 3) Bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah dapat berbeda-beda antara Daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah.
- 4) Bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di Daerah.

Keempat asas pokok tersebut dapat dibaca dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) memperlihatkan bahwa daerah mempunyai urusan rumah tangga daerah yang harus dijalankan selain itu ada juga urusan pusat yang

karena tugas pembantuan harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Berkaitan dengan hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan daerah Pasal 18A menyatakan harus diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan Pusat dan Daerah adalah UU No. 32 tahun 2004 yang telah tiga kali diubah. Berdasarkan UU ini maka sebagian besar urusan pemerintah dilakukan oleh daerah. Artinya, tentu banyak urusan yang diatur dalam peraturan daerah termasuk berkaitan dengan bagaimana pemda dapat memperoleh pendapatan asli daerahnya. Salah satu cara yang dapat digunakan adalah dengan mendirikan perusahaan daerah yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan bagi daerah. Persoalannya apakah perusahaan daerah tersebut dalam praktiknya hanya semata-mata bertujuan untuk memupuk keuntungan atau hal itu hanya merupakan salah satu fungsi dari perusahaan daerah dalam rangka memperoleh pendapatan asli daerah.

Tujuan pendirian perusahaan daerah selain memupuk keuntungan, juga berfungsi memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, perihal pembentukan perusahaan daerah terkait fungsi dan bentuk, harus sesuai dengan UU Perusahaan Daerah dan UU Perseroan Terbatas. Selain itu, dikarenakan pembentukan perusahaan daerah terkait juga dengan APBD. maka tentu harus sesuai dengan UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan negara, UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah dan peraturan lainnya yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah serta peraturan-peraturan di bawahnya. Selanjutnya akan diidentifikasi secara satu per satu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tata cara pembentukan perusahaan daerah :

1. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah

Undang-undang ini lahir pada 14 Februari 1962 yang secara khusus mengatur tentang beragam hal terkait Perusahaan Daerah. Secara filosofis dan sosiologis undang – undang tersebut secara tersurat, pada bagian menimbang, telah menyatakan bahwa, “...perlu diusahakan adanya keseragaman dalam cara mengurus dan menguasai serta bentuk hukum dari perusahaan Daerah Swatantra dalam rangka struktur ekonomi terpimpin,...” Dengan demikian menjadi jelas bahwa dalam hal pembentukan perusahaan daerah harus mengacu pada UU Perusahaan Daerah. Selain itu, pembentukan perusahaan

daerah merupakan bentuk pelaksanaan pemberian otonomi yang riil dan luas kepada daerah oleh pemerintah pusat. Hal ini berarti pembentukan perusahaan daerah merupakan kewenangan yang diserahkan kepada pemerintahan daerah dari pemerintah pusat.

Pasal 2, UU No. 5/1962 menjelaskan definisi Perusahaan daerah yaitu:

Dalam Undang-undang ini yang dimaksudkan dengan Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.

Berdasarkan bunyi ketentuan tersebut bahwa apa yang dimaksud Perusahaan Daerah adalah setiap perusahaan yang didirikan sesuai dengan ketentuan UU. No. 5/1962 dengan syarat modalnya, baik sebagian maupun keseluruhan, merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan Pasal 4 (1) menyatakan bahwa, "*Perusahaan Daerah didirikan dengan Peraturan Daerah atas kuasa Undang-undang ini*" Dengan demikian, untuk pendirian perusahaan daerah dilakukan dengan dikeluarkannya Perda pembentukan perusahaan daerah atas kuasa UU No. 5/1962.

Dalam Undang-undang ini juga ditetapkan, bahwa Perusahaan Daerah memiliki status sebagai suatu badan hukum. Kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya Peraturan Daerah yang mengatur pendirian Perusahaan Daerah tersebut.

Ketentuan tentang status badan hukum dari Perusahaan Daerah dinyatakan dalam Pasal 4(2) yang menyatakan bahwa, "*Perusahaan Daerah termaksud pada ayat (1) adalah badan hukum yang kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya Peraturan Daerah tersebut.*"

Dengan demikian status/bentuk hukum dari perusahaan daerah sudah jelas dan tidak perlu dipersoalkan lagi. Oleh karena itu, perusahaan daerah merupakan subjek hukum yang terpisah dari pemerintahan daerah itu sendiri sebagaimana yang dikenal dalam teori-teori badan hukum.

Ketentuan tentang sifat, tujuan dan lapangan usaha Perusahaan Daerah diatur dalam Pasal 5 yang menyatakan bahwa:

- 1) Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat :
 - 1) memberi jasa.
 - 2) menyelenggarakan kemanfaatan umum,
 - 3) memupuk pendapatan.

- 2) Tujuan Perusahaan Daerah ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.
- 3) Perusahaan Daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan-peraturan yang mengatur pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
- 4) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di Daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

Bunyi Pasal 5 di atas secara jelas memaparkan tentang sifat, tujuan dan bidang usaha yang dapat dijadikan usaha. Untuk sifat perusahaan daerah haruslah memperhatikan keselarasan antara fungsi pelayanan, fungsi ekonomi dan sosial. Jadi, selain dimaksudkan untuk menjadi sumber kekayaan daerah (memperoleh untung), perusahaan daerah tidak boleh meninggalkan fungsi pelayanan dan sosial kepada masyarakat. Bahkan ayat 4 ketentuan pasal di atas juga membatasi bahwa untuk bidang usaha yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak maka modal perusahaan sepenuhnya harus berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan.

Soal penyertaan modal dalam sebuah perusahaan memang menjadi hal yang penting karena hal itu terkait dengan pihak yang mengendalikan perusahaan dan tanggung jawab masing-masing pemodal didalamnya. Berdasarkan UU No. 5/1962, modal perusahaan daerah terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian atas kekayaan Daerah yang dipisahkan dari Anggaran Belanja Daerah tetapi tetap masuk neraca kekayaan Daerah. Dengan demikian, maka untuk selanjutnya perusahaan daerah dapat berdiri sendiri tanpa memberatkan lagi budget Daerah. Modal Perusahaan Daerah yang untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan suatu Daerah tidak perlu terdiri atas saham-saham. Apabila modal perusahaan daerah di merupakan kekayaan beberapa pihak, maka modal perlu terdiri atas saham-saham.

Selain daerah, warga negara Indonesia dan atau badan hukum yang didirikan berdasarkan Undang-undang Indonesia dapat berperan serta dalam penyertaan modal yang diperlukan untuk mendirikan Perusahaan Daerah. Berhubungan dengan itu dalam

Undang-undang ini dimuat ketentuan bahwa modal Perusahaan Daerah yang untuk sebagian terdiri dari kekayaan Daerah yang dipisahkan terdiri atas saham-saham, yaitu saham-saham prioritas dan saham-saham biasa.

Saham-saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh Daerah, baik Daerah tingkat I dan atau Daerah tingkat II. Dengan adanya saham-saham prioritas ditangan Daerah, segala kegiatan, penguasaan dan pengurusan Perusahaan Daerah pada hakekatnya berada dibawah pimpinan dan pengawasan Kepala Daerah, yang oleh Undang-undang diberi wewenang untuk melakukan hak, wewenang dan kekuasaan pemegang saham prioritas.

Ketentuan soal saham diatur dalam Pasal 8, yakni :

- 1) Saham-saham Perusahaan Daerah terdiri atas saham-saham prioritas dan saham-saham biasa.
- 2) Saham-saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh Daerah.
- 3) Saham-saham biasa dapat dimiliki oleh Daerah, warga negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan Undang-undang Indonesia dan yang pesertanya terdiri dari warga negara Indonesia.
- 4) Besarnya jumlah nominal dari saham-saham prioritas dan saham-saham biasa ditetapkan dalam peraturan pendirian perusahaan daerah

Mengenai pengurusan dan pengawasan perusahaan daerah, berdasarkan ketentuan Bab V (Pasal 11-17) dan Bab VII (Pasal 19) dinyatakan bahwa untuk menjalankan tugas dan fungsi perusahaan daerah dilaksanakan oleh direksi yang anggota dan susunanya ditentukan dalam peraturan pendirian. Hak, kewajiban dan tanggung jawab tertentu melekat pada direksi. Sedangkan pengawasan direksi dilakukan oleh kepala daerah/pemegang saham/pemegang saham prioritas atau badan yang ditunjuknya.

2. Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (UU 17/2003) merupakan penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 ke dalam asas-asas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

- a. Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- b. Profesionalitas;
- c. Proporsionalitas;

- d. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- e. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas spesialisasi mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintah daerah. Dengan diadopsinya asas-asas umum dalam Undang-undang ini, selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 1 UU No. 17 tahun 2003 memberikan definisi Keuangan Negara dengan menyatakan: "*Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut*". Terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah dalam pengelolaan keuangan negara lebih lanjut UU 17/2003 Pasal 2 huruf c menyatakan: "*Keuangan Negara ..., meliputi: Penerimaan Daerah.*" Berdasarkan ketentuan tersebut salah satu keuangan negara adalah penerimaan daerah yang dapat didefinisikan dalam Pasal 1 angka 11 yang menyatakan: "*Penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah.*" Kemudian lebih lanjut Pasal 29 menyatakan: "*Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara.*"

Pengaturan Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung dalam kaitan dengan pembiayaannya yang diatur dalam APBD harus memenuhi asas-asas dalam pengelolaan keuangan negara yaitu asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU 17/2003.

3. Undang-undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata anggaran bersumber dari kata “anggar” atau “kira-kira” atau perhitungan. Dengan demikian anggaran daerah dapat diartikan sebagai perkiraan atau perhitungan jumlah pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh daerah. Dengan demikian secara sosial ekonomi anggaran daerah dapat dirumuskan sebagai rencana keuangan dari semua pengeluaran daerah dan alat-alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutupi pengeluaran daerah dalam jangka waktu tertentu di masa yang akan datang secara sistematis (M. Hadi: 1975)

Dipandang dari sudut Hukum Tatanegara anggaran daerah dapat dirumuskan sebagai keseluruhan Peraturan daerah yang ditetapkan secara periodik yang memberi kuasa kepada kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukan alat-alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutupi pengeluaran tersebut. Pengelolaan anggaran sangat penting, hal ini diingatkan pula oleh seoran sarjana Perancis pakar keuangan yang bernama **D’Audiffret** yang menyatakan :

“Pengelolaan keuangan negara sangat besaar pengaruhnya terhadap nasib sesuatu bangsa, karenanya sesuatu negara dapat menjadi negara kuat dan berkuasa mampu mengembangkan kebesarannya atau menjadi tidak berdaya, tergantung pada cara pengelolaan keuangannya. Seorang negarawan ulung tidak akan dapat mencapai prestasi sempurna dalam mewujudkan buah pikirannya jika tidak dapat mengatur dan mengurus keuangan negara berdasarkan cara-cara yang sehat terutama ditujukan kearah melindungi dan mengembangkan kepentingan dan harta benda masyarakat atas dasar kecakapan dan pandangan yang bijaksana”. (Arifin P Soeriaatmaja:1986)

Hal ini makin jelas bila dikaitkan dengan fungsi anggaran daerah, anggaran daerah mempunyai fungsi sebagai berikut (Seto Cahyono: 1998) :

- 1) Fungsi politik, artinya anggaran sebagai dokumen yang berisi rencana kegiatan berbentuk Peraturan Daerah memberi kesempatan dan kekuatan politik di dalam Dewan perwakilan Rakyat Daerah untuk menyusun keinginan yang sesuai dengan aspirasi rakyat serta memberi kuasa kepada pemerintah daerah untuk melaksanakannya sesuai dengan rencana tersebut dalam kebijaksanaan pemerintah.
- 2) Fungsi Yuridis, artinya suatu dokumen hukum yang berbentuk Peraturan Daerah dan mengikat pemerintah daerah untuk berusaha memenuhi target baik yang berkaitan dengan penerimaan maupun yang berkaitan dengan pengeluaran. Dengan kata lain Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah merupakan sarana untuk membatasi ruang gerak pemerintah, dalam hal pengeluaran tidak boleh melampaui batas anggaran atau mengeluarkan sesuatu yang sebenarnya tidak ada dalam anggaran, begitu juga dalam hal penerimaan.
- 3) Fungsi Ekonomi, artinya anggaran yang merupakan kebijaksanaan untuk menentukan besarnya susunan pengeluaran daerah dan menuntut pula besarnya skala pembangunan yang diperlukan. Dengan kata lain anggaran harus mencakup perencanaan yang dapat memperlihatkan hubungan antara pelaksanaan anggaran dengan perkembangan sektor non publik dari ekonomi rakyat dan pengaruh pelaksanaan anggaran atas perkembangan ekonomi secara keseluruhan.

Selain hal-hal tersebut sebetulnya anggaran daerah dapat diartikan sebagai :

- 1) Gambaran kebijaksanaan pemerintah daerah yang tercermin dalam angka-angka yang menunjukkan berapa besarnya rencana pengeluaran dan penerimaan daerah selama satu tahun kedepan.
- 2) Sektor-sektor mana yang paling diprioritaskan oleh pemerintah daerah apakah sektor ekonomi atau sektor lainnya.
- 3) Kontrol untuk melihat maju mundurnya sasaran yang telah dilaksanakan pemerintah, karena melalui angka-angka realisasi anggaran dapat diketahui berhasil atau tidaknya, lancar atau tidak lancar kebijakan yang ditempuh.
- 4) Anggaran merupakan petunjuk bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan selama 1 (satu) tahun kedepan, dan secara otomatis kebijaksanaan

yang akan ditempuh oleh pemerintah (Pemerintah daerah) telah mendapat persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berkaitan dengan anggaran dan sesuai dengan perintah UU Keuangan Negara maka pada tanggal 14 Januari 2004 diundangkan undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (UU 1/2004) yang dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Ketentuan yang diatur dalam UU 1/2004 dimaksudkan pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah. Oleh karena itu UU 1/2004 selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan negara pada tingkat pemerintah pusat, berfungsi pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU ini kemudian ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan uang negara atau Daerah. PP ini intinya mengatur Pertanggungjawaban, akuntansi, dan Pelaporan uang negara/daerah. Dengan demikian Pengaturan Peraturan Daerah yang berpotensi menimbulkan pengeluaran dari APBD harus berdasarkan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU 1/2004 dan PP 39 tahun 2007.

4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT)

Undang-undang Perseroan Terbatas ini dibentuk untuk menggantikan UU No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Lahirnya UU No. 40 tahun 2007 ditujukan dalam rangka untuk meningkatkan pembangunan perekonomian nasional dan sekaligus memberikan landasan yang kokoh bagi dunia usaha dalam menghadapi perkembangan perekonomian dunia dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di era globalisasi pada

masa mendatang. Untuk mewujudkan hal tersebut maka perlu didukung oleh suatu undang-undang yang mengatur tentang perseroan terbatas yang dapat menjamin terselenggaranya iklim dunia usaha yang kondusif.

UU No. 40/2007 tentang PT dibentuk dalam rangka meningkatkan pembangunan perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi yang berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam Undang Undang No.40/2007 telah mengakomodasi berbagai ketentuan mengenai Perseroan, baik berupa penambahan ketentuan baru, perbaikan penyempurnaan, maupun mempertahankan ketentuan lama yang dinilai masih relevan. Untuk lebih memperjelas hakikat Perseroan, di dalam Undang Undang juga ditegaskan bahwa Perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Hal ini diatur dalam Pasal 1 butir 1 yaitu :

“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.”

Dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat untuk memperoleh layanan yang cepat, Undang Undang ini mengatur tata cara:

- 1) Pengajuan permohonan dan pemberian pengesahan status badan hukum (Pasal 7)
- 2) Pengajuan permohonan dan pemberian persetujuan perubahan anggaran dasar; (Pasal 19-28)
- 3) Penyampaian pemberitahuan dan penerimaan pemberitahuan perubahan anggaran dasar dan/atau pemberitahuan dan penerimaan pemberitahuan perubahan data lainnya, yang dilakukan melalui jasa teknologi informasi sistem administrasi badan hukum secara elektronik di samping tetap dimungkinkan menggunakan sistem manual dalam keadaan tertentu. (Pasal 9)

Berkenaan dengan permohonan pengesahan badan hukum Perseroan, ditegaskan bahwa permohonan tersebut merupakan wewenang pendiri bersama sama yang dapat dilaksanakan sendiri atau dikuasakan kepada notaris.

Akta pendirian Perseroan yang telah disahkan dan akta perubahan anggaran dasar yang telah disetujui dan/atau diberitahukan kepada Menteri dicatat dalam daftar Perseroan dan diumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia dilakukan oleh Menteri. Dalam hal pemberian status badan hukum, persetujuan dan/atau penerimaan pemberitahuan perubahan anggaran dasar, dan perubahan data lainnya, Undang Undang ini tidak dikaitkan dengan Undang Undang tentang Wajib Daftar Perusahaan.

Untuk lebih memperjelas dan mempertegas ketentuan yang menyangkut Organ Perseroan, dalam Undang Undang ini dilakukan perubahan atas ketentuan yang menyangkut penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dengan memanfaatkan perkembangan teknologi. Dengan demikian, penyelenggaraan RUPS dapat dilakukan melalui media elektronik seperti telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya.

Undang Undang 40/2007 memperjelas dan mempertegas tugas dan tanggung jawab Direksi (Pasal 92-107) dan Dewan Komisaris (Pasal 108-121) dimana dalam Undang Undang ini juga diatur mengenai komisaris independen dan komisaris utusan.

Sesuai dengan berkembangnya kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah, Undang Undang ini mewajibkan Perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah selain mempunyai Dewan Komisaris juga mempunyai Dewan Pengawas Syariah. Tugas Dewan Pengawas Syariah adalah memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Perseroan agar sesuai dengan prinsip syariah.

Dalam Undang Undang ini ketentuan mengenai struktur modal Perseroan tetap sama, yaitu terdiri atas modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor. Namun, modal dasar Perseroan diubah menjadi paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), sedangkan kewajiban penysetoran atas modal yang ditempatkan harus penuh. (Pasal 32-33)

Mengenai pembelian kembali saham yang telah dikeluarkan oleh Perseroan pada prinsipnya tetap dapat dilakukan dengan syarat batas waktu Perseroan menguasai saham yang telah dibeli kembali paling lama 3 (tiga) tahun. Khusus tentang penggunaan laba, Undang Undang ini menegaskan bahwa Perseroan dapat membagi laba dan menyisihkan cadangan wajib apabila Perseroan mempunyai saldo laba positif.

Dalam Undang Undang ini diatur mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dalam Pasal 74. Tanggung jawab sosial dan Lingkungan perusahaan bertujuan mewujudkan pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat bagi Perseroan itu sendiri, komunitas setempat, dan masyarakat pada umumnya.

Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk mendukung terjalinnya hubungan Perseroan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat, maka ditentukan bahwa Perseroan yang kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan. Untuk melaksanakan kewajiban Perseroan tersebut, kegiatan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan harus dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang dilaksanakan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.

Kegiatan tersebut dimuat dalam laporan tahunan Perseroan. Dalam hal Perseroan tidak melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan maka Perseroan yang bersangkutan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Undang Undang 40/2007 juga mempertegas ketentuan mengenai pembubaran, likuidasi, dan berakhirnya status badan hukum Perseroan dengan memperhatikan ketentuan dalam Undang Undang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. (Bab VIII, Pasal 122-137)

Dengan pengaturan yang komprehensif yang melingkupi berbagai aspek Perseroan, maka Undang Undang 4/2007 diharapkan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat serta lebih memberikan kepastian hukum, khususnya kepada dunia usaha.

Dengan demikian pembuatan perda tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah di kota Bandung juga harus memperhatikan ketentuan yang ada dalam UU.No. 40/2007

5. Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan

umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.

Selain itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam UU 32/2004. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk member pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah

dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi”.

Undang-Undang mengenai keuangan negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota sebagai kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintah daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

Oleh karena itu rancangan Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung harus berdasarkan UU 32/2004, dimana daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

6. Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Tanggal 15 Oktober 2004 diundangkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU 32/2004). UU ini dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan

kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi alokasi oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif, serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka Tugas Pembantuan. Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain Pendapatan yang sah.

Pengelolaan keuangan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan yang sudah menjadi tuntutan masyarakat. Semua penerimaan dan pengeluaran, yang menjadi hak dan kewajiban Daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD. Dalam pengadministrasian Keuangan Daerah, APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Keluarnya UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 diikuti dengan aturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan keuangan Daerah yang mengatur berkaitan dengan Perencanaan dan penganggaran, Pelaksanaan dan penatausahaan keuangan daerah, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Rancangan Peraturan Daerah Tentang Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung harus memperhatikan UU 33/2004 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah.

7. Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pada dasarnya landasan filosofis yang melatarbelakangi terbitnya peraturan pemerintah ini adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien. Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan adanya satu peraturan pelaksanaan yang komprehensif dan terpadu (omnibus regulation) dari berbagai Undang-Undang tersebut diatas yang bertujuan agar memudahkan dalam pelaksanaannya dan tidak menimbulkan multi tafsir dalam penerapannya. Peraturan dimaksud memuat berbagai kebijakan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah.

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karenanya dalam proses dan mekanisme penyusunan APBD yang diatur dalam peraturan pemerintah ini akan memperjelas siapa bertanggung jawab apa sebagai landasan pertanggung jawaban baik antara eksekutif dan DPRD, maupun di-internal eksekutif itu sendiri.

APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka dalam peraturan pemerintah ini diatur landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat azas. Oleh karena itu dalam proses penyusunan APBD pemerintah daerah harus mengikuti prosedur administratif yang ditetapkan.

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain bahwa

- 1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
- 2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD;
- 3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

Pendapatan daerah (langsung) pada hakikatnya diperoleh melalui mekanisme pajak dan retribusi atau pungutan lainnya yang dibebankan pada seluruh masyarakat. Keadilan atau kewajaran dalam perpajakan terkait dengan prinsip kewajaran "horisontal" dan kewajaran "vertikal", Prinsip dari kewajaran horisontal menekankan pada persyaratan bahwa masyarakat dalam posisi yang mana harus diberlakukan sama, sedangkan prinsip kewajaran vertikal dilandasi pada konsep kemampuan wajib pajak/retribusi untuk membayar, artinya masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban pajak yang tinggi pula. Tentunya untuk menyeimbangkan kedua prinsip tersebut pemerintah daerah dapat melakukan diskriminasi tarif secara rasional untuk menghilangkan rasa ketidakadilan.

Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan

- 1) Penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai;
- 2) Penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

Aspek penting lainnya yang diatur dalam peraturan pemerintah ini adalah keterkaitan antara kebijakan (policy), perencanaan (planning) dengan penganggaran (budget) oleh pemerintah daerah, agar sinkron dengan berbagai kebijakan pemerintah sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih pelaksanaan program dan kegiatan oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Proses penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumber daya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik. Oleh karena itu, pengaturan penyusunan anggaran merupakan hal penting agar dapat berfungsi sebagaimana diharapkan yaitu

- 1) Dalam konteks kebijakan, anggaran memberikan arah kebijakan perekonomian dan menggambarkan secara tegas penggunaan sumberdaya yang dimiliki masyarakat;
- 2) Fungsi utama anggaran adalah untuk mencapai keseimbangan ekonomi makro dalam perekonomian;

- 3) Anggaran menjadi sarana sekaligus pengendali untuk mengurangi ketimpangan dan kesenjangan dalam berbagai hal di suatu negara.

Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah juga pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola keuangan daerah dan dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah di bawah koordinasi Sekretaris Daerah. Pemisahan ini akan memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme checks and balances serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Beberapa aspek pelaksanaan yang diatur Peraturan Pemerintah ini adalah memberikan peran dan tanggung jawab yang lebih besar para pejabat pelaksana anggaran, sistem pengawasan pengeluaran dan sistem pembayaran, manajemen kas dan perencanaan keuangan, pengelolaan piutang dan utang, pengelolaan investasi, pengelolaan Barang Milik Daerah, larangan penyitaan uang dan Barang Milik Daerah dan/atau yang dikuasai negara/daerah, penatausahaan dan pertanggung jawaban APBD, serta akuntansi dan pelaporan.

Sehubungan dengan hal itu, dalam Peraturan Pemerintah ini diperjelas posisi satuan kerja perangkat daerah sebagai instansi pengguna anggaran dan pelaksana program. Sementara itu Peraturan Pemerintah ini juga menetapkan posisi Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah sebagai Bendahara Umum Daerah. Dengan demikian, fungsi perbendaharaan akan dipusatkan di Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah.

Dengan memisahkan pemegang kewenangan dari pemegang kewenangan komptabel, check and balance mungkin dapat terbangun melalui

- 1) Ketaatan terhadap ketentuan hukum,
- 2) Pengamanan dini melalui pemeriksaan dan persetujuan sesuai ketentuan yang berlaku,
- 3) Sesuai dengan spesifikasi teknis,
- 4) Menghindari pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan dan memberikan keyakinan bahwa uang daerah dikelola dengan benar.

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa :

- 1) Laporan Realisasi Anggaran,
- 2) Neraca,
- 3) Laporan Arus Kas, dan
- 4) Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD, laporan keuangan perlu diperiksa terlebih dahulu oleh BPK.

Fungsi pemeriksaan merupakan salah satu fungsi manajemen sehingga tidak dapat dipisahkan dari manajemen keuangan daerah. Terdapat dua jenis pemeriksaan yang dilaksanakan terhadap pengelolaan keuangan negara, yaitu pemeriksaan intern dan pemeriksaan ekstern. Pemeriksaan atas pengelolaan keuangan daerah berdasarkan UUD 1945, dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dengan demikian BPK RI akan melaksanakan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah.

Dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan keuangan ini, BPK sebagai auditor yang independen akan melaksanakan audit sesuai dengan standar audit yang berlaku dan akan memberikan pendapat atas kewajaran laporan keuangan. Kewajaran atas laporan keuangan pemerintah ini diukur dari kesesuaiannya terhadap standar akuntansi pemerintahan. Selain pemeriksaan ekstern oleh BPK, juga dapat dilakukan pemeriksaan intern. Pemeriksaan ini pada pemerintah daerah dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Daerah.

Oleh karena itu dengan spirit sinkronisasi dan sinergitas terhadap berbagai peraturan perundang-undangan , maka pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan pemerintah ini bersifat umum dan lebih menekankan kepada hal yang bersifat prinsip, norma, asas, landasan umum dalam penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Dengan demikian, rancangan perda tentang Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung juga harus memperhatikan PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

8. Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan pemerintah ini merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam pengelolaan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan beberapa asas yakni:

- 1) Fungsional,
- 2) Kepastian hukum,
- 3) Transparansi dan
- 4) Keterbukaan,
- 5) Efisiensi,
- 6) Akuntabilitas, dan
- 7) Kepastian nilai

Ketujuh asas pengelolaan barang milik pemerintah/daerah tersebut diharapkan aset-aset yang dimiliki menjadi lebih jelas pemanfaatannya dan pengelolaannya. Sedangkan ruang lingkup pengelolaan barang milik pemerintah/daerah adalah :

- a) Perencanaan kebutuhan dan penganggaran;
- b) Pengadaan;
- c) Penggunaan;
- d) Pemanfaatan;
- e) Pengamanan dan pemeliharaan;
- f) Penilaian;
- g) Penghapusan;
- h) Pemindahtanganan
- i) Penatausahaan;
- j) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian

Dalam PP ini, Gubernur/Bupati/Walikota merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah. Sedangkan pengelola barang milik daerah merupakan kewenangan dari sekretaris daerah (sekda). Adapun pengguna barang milik daerah adalah kepala satuan kerja perangkat daerah (skpd). Kewenangan antara pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah, pengelola barang milik daerah dan pengguna barang milik daerah ditentukan berbeda-beda.

Berdasarkan Pasal 20 PP No.6/2006, Barang milik negara/daerah dapat dimanfaatkan dalam beberapa bentuk, yaitu:

- 1) Sewa
- 2) Pinjam Pakai
- 3) Kerjasama Pemanfaatan
- 4) Bangun-guna-serah dan bangun-serah-guna

Selain dapat dimanfaatkan dalam beberapa bentuk, barang milik negara/daerah dapat dipindahtangankan. Hal ini sesuai dengan bunyi pasal 45 yang menyatakan bahwa:

Bentuk bentuk pemindahtanganan sebagai tindak lanjut atas penghapusan barang milik negara/daerah meliputi:

- a) penjualan;
- b) tukar Menukar;
- c) hibah;
- d) penyertaan modal pemerintah pusat/daerah

Pasal 62 ayat 1 menyatakan bahwa Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah atas barang milik negara/daerah dilakukan dalam rangka pendirian, pengembangan, dan peningkatan kinerja badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara/daerah. Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah atas barang milik negara/daerah merupakan pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

Dengan demikian, jika hubungan dengan pembentukan perusahaan daerah, pemda dapat melakukan penyertaan modal atas barang milik daerah saat pendirian, pengembangan atau peningkatan kinerja perusahaan daerah. Jika hal itu dilakukan maka barang milik daerah tersebut telah beralih menjadi barang/aset perusahaan daerah dan merupakan kekayaan yang telah dipisahkan dari kekayaan daerah.

9. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

PP Nomor 38/2007 membagi urusan pemerintahan menjadi dua bagian. Pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang terdiri dari politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional

serta agama (Pasal 2 ayat 2). Kedua, urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan yang terdiri dari 31 bidang (Pasal 2 ayat 4)

Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan didasarkan atas beberapa kriteria yaitu:

1) Eksternalitas

Kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan dampak yang timbul sebagai akibat dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Sedangkan apabila dampaknya bersifat lintas kabupaten/kota dan/atau regional maka urusan pemerintahan itu menjadi kewenangan provinsi; dan apabila dampaknya bersifat lintas provinsi dan/atau nasional maka urusan itu menjadi kewenangan pemerintah.

2) Akuntabilitas

Kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan pertanggungjawaban pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu kepada masyarakat. Apabila dampak penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan secara langsung hanya dialami secara lokal (satu kabupaten/kota) maka pemerintahan daerah kabupaten/kota bertanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut. Sedangkan apabila dampak penyelenggaraan urusan pemerintahan secara langsung dialami oleh lebih dari satu kabupaten/kota dalam satu provinsi, maka pemerintahan daerah provinsi yang bersangkutan bertanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut; apabila dampak penyelenggaraan urusan pemerintahan secara langsung dialami oleh lebih dari satu provinsi dan/atau bersifat nasional, maka pemerintah bertanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut.

3) Efisiensi

Kriteria pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan daya guna tertinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. Apabila urusan pemerintahan lebih berdaya guna ditangani pemerintahan daerah

kabupaten/kota maka diserahkan kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota, sedangkan apabila lebih berdaya guna bila ditangani pemerintahan daerah provinsi maka diserahkan kepada pemerintahan daerah kabupate provinsi. Sebaliknya apabila suatu urusan pemerintahan akan berdaya guna bila ditangani Pemerintah maka akan tetap menjadi kewenangan pemerintah.

Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi untuk melakukan pembagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan tersebut kemudian dikualifikasikan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib merupakan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Berdasarkan Pasal 7 ayat 2 PP No. 38/2007, urusan wajib pemerintah daerah terdiri 26 bidang.

Urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi keunggulan daerah yang bersangkutan. Mengenai penentuan bidang yang dapat dijadikan urusan pilihan dilakukan berdasarkan penetapan pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 7 ayat 4 PP No.38 /2007, urusan pilihan pemerintah daerah terdiri dari 7 bidang.

Berkaitan dengan rancangan perda tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah di kota Bandung, maka hal tersebut merupakan termasuk dalam bidang otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian yang merupakan salah satu dari 31 bidang urusan pemerintahan. Hal tersebut diatur dalam lampiran mengenai bidang bidang otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; sub bidang administrasi keuangan daerah; sub-sub bidang Pendapatan dan Investasi daerah bagian c) yaitu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Lembaga Keuangan Mikro. Pemerintahan kabupaten/kota memiliki kewenangan dalam hal:

- 1) Penetapan kebijakan pengelolaan BUMD dan lembaga keuangan mikro kabupaten/kota.
- 2) Pelaksanaan pengelolaan BUMD dan lembaga keuangan mikro kabupaten/ kota, serta pembinaan dan pengawasan Badan Usaha Milik Desa
- 3) Pengawasan pengelolaan BUMD dan lembaga keuangan mikro kabupaten/kota, serta pembinaan dan pengawasan Badan Usaha Milik Desa

10. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 tahun 1990 tentang Pengelolaan Barang Milik Perusahaan Daerah

Perusahaan Daerah (PD) adalah Badan Usaha Milik Daerah dimana modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian adalah kekayaan daerah yang dipisahkan, maka pengelola kekayaan daerah yang dipisahkan, berwenang dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan administrasi, penggunaan dan perawatannya.

Berdasarkan Pasal 2 Permendagri No. 3/1990 Direksi PD memiliki tugas dan wewenang terkait pengelolaan barang milik perusahaan daerah. Adapun tugas dan wewenang tersebut adalah:

- 1) Direksi PD dengan kuasa kepada daerah adalah kuasa/ordonatur barang, berwenang dan bertanggung jawab dalam mengendalikan dan membina pengelolaan barang.
- 2) Direksi PD sebagaimana dimaksud ayat (1) karena jabatannya adalah penyelenggara pembantu kuasa barang, berwenang dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan administrasi penggunaan dan perawatan barang dalam lingkungan PD serta unit-unitnya.
- 3) Bendaharawan barang bertugas untuk menerima, menyimpan dan mengeluarkan barang yang ada dalam pengurusannya atas perintah kuasa/ordonatur barang atau pejabat yang ditunjuk olehnya dengan persetujuan atasan langsungnya dan membuat surat pertanggungjawaban kepada direksi.

Anggaran perusahaan daerah disahkan oleh kepala daerah setelah mendapat pertimbangan badan pengawas. Setiap perubahan/tambahan anggaran PD berlaku setelah mendapat pengesahan kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang

berlaku. Untuk setiap rincian biaya pengadaan, pemeliharaan dan penghapusan barang milik PD dibebankan kepada anggaran PD.

Pengadaan barang PD harus dibuat oleh Direksi dalam rencana kebutuhan barang yang diperlukan untuk keperluan tugasnya yang harus atas persetujuan badan pengawas. Direksi bertanggungjawab atas pemeliharaan setiap barang yang ada dalam lingkungan tanggungjawabnya termasuk keutuhan, pengamanan, pemanfaatan dan pelayannya. Direksi juga bertanggungjawab sebagai koordinator pelaksanaan inventarisasi barang. Daftar inventarisasi tersebut dibuat per 1 Januari- 31 Desember tahun berikutnya.

Pengawasan pelaksanaan pengelolaan barang milik PD dilakukan oleh badan pengawas. Sedangkan badan pengawas ditetapkan berdasarkan keputusan kepala daerah

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah

Bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menurut Pasal 2 Permendagri No. 3/1998 terbagi dua macam, yaitu :

- 1) Perusahaan daerah (PD)
- 2) Perseroan Terbatas (PT)

Untuk BUMD yang bentuk hukumnya PD tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur Perusahaan Daerah sedangkan yang berbentuk Perseroan Terbatas tunduk pada UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. BUMD yang berbentuk PD dapat berubah bentuk menjadi PT berdasarkan keputusan gubernur atau bupati/walikota.

Tata cara perubahan bentuk badan hukum BUMD dilakukan dengan cara:

- 1) Mengajukan permohonan prinsip tentang perubahan bentuk hukum kepadamenteri
- 2) Menetapkan Perda Tingkat I atau Tingkat II tentang Perubahan Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas
- 3) Pembuatan Akte Notari pendirian sebagai perseroan terbatas

Berdasarkan Pasal 7 Permendagri No 3/1998 perubahan bentuk hukum dari PD menjadi PT tidak mengubah fungsinya sebagai pelayanan umum dan sekaligus tetap menjadi sumber pendapatan asli daerah (PAD). Kepemilikan saham pada BUMD yang

berbentuk PT dapat dimiliki oleh Pemerintah Daerah, Perusahaan Daerah, swasta dan masyarakat. Saham terbesar harus tetap dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan Perusahaan Daerah.

12. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sedangkan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Adapun yang menjadi ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

- 1) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- 2) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) Penerimaan daerah;
- 4) Pengeluaran daerah;
- 5) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- 6) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum

Berdasarkan Pasal 4 PP No. 13/2006, terdapat beberapa asas umum yang harus diikuti dalam pengelolaan keuangan daerah. Adapun asas-asas dalam pengelolaan keuangan daerah adalah;

- a) Tertib adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan buktibukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
- b) Taat adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan

perundang-undangan.

- c) Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
- d) Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- e) Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
- f) Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah
- g) Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
- h) Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.
- i) Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
- j) Manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Penerimaan daerah terdiri dari pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah. Pendapatan Daerah sendiri adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pendapatan daerah merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Sedangkan penerimaan pembiayaan daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya

Pendapatan daerah terdiri dari:

a) pendapatan asli daerah terdiri dari;

- 1) pajak daerah;
- 2) retribusi daerah;
- 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

- 4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b) dana perimbangan; dan
- c) lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Adapun jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan apabila dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

- 1) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD;
- 2) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN; dan
- 3) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Sedangkan jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah dimaksudkan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

- a) hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b) jasa giro;
- c) pendapatan bunga;
- d) penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah;
- e) penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah;
- f) penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing;
- g) pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan;
- h) pendapatan denda pajak;
- i) pendapatan denda retribusi;
- j) pendapatan hasil eksekusi atas jaminan;
- k) pendapatan dari pengembalian;
- l) fasilitas sosial dan fasilitas umum;
- m) pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; dan
- n) pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

B. Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah

Berdasarkan identifikasi peraturan perundang-undangan terkait tata cara pembentukan Perusahaan Daerah maka selanjutnya akan dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan tersebut. Terkait dengan UUD 1945, pembentukan perusahaan daerah harus menganut tiga prinsip utama yaitu:

- 1) Prinsip Keadilan
- 2) Prinsip Kesejahteraan
- 3) Prinsip Desentralisasi

Hal tersebut berarti bahwa saat pembuatan perda tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah maka ketiga prinsip tersebut harus menjadi alas pembentukannya. Prinsip keadilan berarti bahwa adanya perusahaan daerah harus mampu memberikan rasa keadilan kepada masyarakat tanpa melihat kedudukan sosial mereka. Prinsip kesejahteraan diartikan bahwa fungsi negara tidak bisa dilepaskan sebagai negara pengurus masyarakat. Dengan kata lain negara harus terlibat aktif dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Perusahaan daerah nantinya tidak boleh meninggalkan fungsinya tersebut meskipun memiliki fungsi lain untuk memupuk keuntungan bagi keuangan daerah. Prinsip desentralisasi berarti bahwa daerah memiliki otonomi yang riil luas untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Salah satu kewenangan tersebut adalah di bidang keuangan daerah dalam hal peningkatan pendapatan daerah melalui pembentukan perusahaan daerah. Namun demikian, usaha pemerintahan daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah melalui pembentukan perusahaan daerah tetap tidak boleh meninggalkan kewajibannya untuk memberikan pelayanan demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

UU No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sudah sejalan dengan tujuan negara kesejahteraan yang dianut Indonesia. Perihal sifat, tujuan dan lapangan usaha, Pasal 5 menyatakan bahwa:

- 1) Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat :
 - a) memberi jasa.
 - b) menyelenggarakan kemanfaatan umum,
 - c) memupuk pendapatan.
- 2) Tujuan Perusahaan Daerah ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.
- 3) Perusahaan Daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan-peraturan yang mengatur pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

- 4) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di Daerah yang bersangkutan diusahakan oleh Perusahaan daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan.

Berdasarkan bunyi Pasal 5 tersebut dapat terlihat bahwa sifat pembentukan perusahaan daerah memang tidak semata-mata mencari profit sebab memang bukan itulah tujuan bernegara Indonesia. Pemerintahan Daerah mencari keuntungan hanyalah sarana sementara untuk mewujudkan tujuan utama yaitu mensejahterahkan masyarakat yang adil dan makmur. Hal tersebut secara tersurat sangat jelas jika melihat ayat 4, yang menyatakan untuk cabang-cabang produksi penting, kepemilikan (modal) pemda atas perusahaan daerah harus menyeluruh. Alasan dibalik pengaturan itu dikarenakan dalam pembentukan perusahaan daerah keterlibatan privat (individu dan perusahaan swasta) didorong dalam rangka mewujudkan pembangunan daerah. Akan tetapi, keterlibatan individu dan swasta harus dibatasi ketika perusahaan daerah berhubungan dengan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak karena dasar filosofi yang berbeda antara pemda (fungsi pelayanan) di satu sisi dan individu dan swasta (profit oriented) pada sisi lainnya. Jadi pembatasan lapangan usaha bagi individu dan swasta dalam perusahaan daerah sangat sesuai dengan fungsi negara pengurus (kesejahteraan)

Perusahaan daerah merupakan badan hukum yang ditentukan berdasarkan peraturan pendiriannya. Konsekuensi perusahaan daerah sebagai badan hukum adalah bahwa ia menjadi subjek hukum tersendiri ketika melakukan perbuatan hukum. Oleh karena itu, kekayaan pemda yang disertakan dalam perusahaan daerah merupakan harta yang telah dipisahkan dari keuangan daerah. Dengan demikian harta perusahaan daerah merupakan milik dirinya sendiri.

Kepemilikan perusahaan daerah ditentukan oleh kepemilikan saham masing-masing pihak yang turut serta dalam perusahaan daerah. Saham dalam perusahaan daerah menurut UU No. 5 tahun 1962 terbagi dalam saham prioritas dan saham biasa (tidak berlaku apabila perusahaan daerah dimiliki sepenuhnya oleh pemda). Saham prioritas hanya boleh dimiliki oleh pemda. Namun, tidak dijelaskan definisi dan komposisi antara saham prioritas dan saham biasa. Akan tetapi jika menggunakan penafsiran teleologis dan sistematis maka dapat diartikan bahwa saham prioritas memiliki kewenangan yang lebih

tinggi ketimbang pemegang saham biasa. Sebagai misal pemegang saham prioritas dapat mengusulkan dan memberhentikan anggota direksi. Dengan demikian, komposisi kepemilikan saham tidak menjadi penting sebagaimana halnya dalam UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dimana penentuan kebijakan perseroan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) ditentukan oleh model *one share one vote* (satu saham satu suara)

Struktur atau organ dalam Perusahaan Daerah menurut UU No.5 tahun 1962 terdiri dari Direksi sebagai penentu kebijakan dan pelaksana perusahaan daerah. Untuk mengawasi tindakan direksi maka dilakukan oleh pengawas yang ditunjuk. Tidak jelas mengenai fungsi rapat umum pemegang saham dalam UU No. 5 tahun 1962. Hal ini berbeda dengan organ dalam perseroan terbatas yang diatur dalam UU No. 40/2007 tentang PT. Dalam UU PT, organ PT terdiri dari Direksi, Dewan Komisaris dan RUPS yang memiliki posisi sederajat dengan kewenangan yang berbeda. Direksi berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Dewan Komisaris bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi sedangkan RUPS mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang Undang PT dan/atau anggaran dasar.

Mengenai pengelolaan keuangan perusahaan daerah menurut UU No. 5/1962, laporan tiap tahun harus diberikan kepada kepala daerah/pemegang saham/saham prioritas oleh direksi. Untuk komposisi pembagian laba bersih setelah dilakukan pemotongan atas penyusutan, cadangan tujuan dan pengurangan lain yang wajar dalam perusahaan ditentukan sebagai berikut:

A. Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan

Daerah yang dipisahkan. Maka:

- 1) untuk dana pembangunan Daerah 30%;
- 2) untuk Anggaran Belanja Daerah 25%;
- 3) untuk cadangan umum, sosial dan pendidikan, jasa produksi, sumbangan dana pensiun dan sokongan, yang besarnya masing-masing ditentukan dalam peraturan pendirian masing-masing Perusahaan Daerah berjumlah 45%.

Dalam hal modal sesuatu Perusahaan Daerah untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan beberapa Daerah yang dipisahkan, bagian laba bersih termaksud poin 1 dan 2 di atas dibagi menurut perbandingan nilai nominal dari saham-saham.

B. Perusahaan Daerah modalnya untuk sebagian terdiri dari kekayaan Daerah yang dipisahkan setelah dikeluarkan zakat yang dipandang perlu :

- 1) untuk dana pembangunan Daerah 8%,
- 2) untuk Anggaran Belanja Daerah 7%;
- 3) untuk pemegang saham 40% dibagi menurut perbandingan nilai nominal dari saham-saham;
- 4) untuk cadangan umum, sosial dan pendidikan, jasa produksi, sumbangan dana pensiun dan sokongan, yang besarnya masing-masing ditentukan dalam peraturan pendirian masing-masing Perusahaan Daerah berjumlah 45%.

Untuk kerugian yang diderita oleh perusahaan daerah maka tanggung jawab dibebankan kepada direksi dan pegawai perusahaan daerah. Hal ini ditentukan dalam Pasal 20 UU No. 5 tahun 1962 sebagai berikut :

Semua pegawai Perusahaan Daerah, termasuk anggota Direksi dalam kedudukan selaku demikian, yang tidak dibebani tugas penyimpanan uang, surat-surat berharga dan barang-barang persediaan, yang karena tindakan melawan hukum atau karena melalaikan kewajiban dan tugas yang dibebankan kepada mereka dengan langsung atau tidak langsung telah menimbulkan kerugian bagi Perusahaan Daerah, diwajibkan mengganti kerugian tersebut.

Perihal kerugian, tidak dibedakan antara perusahaan daerah yang sepenuhnya atau sebagian milik pemda. Dengan demikian dapat diartikan bahwa untuk perusahaan daerah yang tidak seluruhnya dimiliki oleh pemda, pemilik saham (individu dan swasta) tidak ikut memikul kerugian yang diderita oleh perusahaan daerah. Ketentuan tersebut berbeda dengan pengaturan tanggung jawab atas kerugian perseroan yang diatur dalam Pasal 3 UU PT yang menyatakan pemegang saham perseroan dapat bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian perseroan apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki.

- 2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila :
 - a) persyaratan Perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi;
 - b) pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perseroan untuk kepentingan pribadi;
 - c) pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroan; atau
 - d) pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perseroan, yang mengakibatkan kekayaan Perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang Perseroan.

Pembedaan tanggung jawab atas kerugian antara UU Perusahaan Daerah dengan UU PT memperlihatkan bahwa perlindungan terhadap pemegang saham lebih besar dalam UU Perusahaan Daerah di bandingkan dengan UU PT

Terkait pengelolaan keuangan daerah dikaitkan dengan perusahaan daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut;

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sedangkan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Adapun yang menjadi ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

- 1) Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- 2) Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) Penerimaan daerah;
- 4) Pengeluaran daerah;
- 5) Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah;
- 6) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum

Penerimaan daerah terdiri dari pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah. Pendapatan Daerah sendiri adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pendapatan daerah merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Sedangkan penerimaan pembiayaan daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya

Pendapatan daerah terdiri dari:

- a) Pendapatan asli daerah terdiri dari:
 - 1) pajak daerah;
 - 2) retribusi daerah;
 - 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - 4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b) Dana perimbangan; dan
- c) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Adapun jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan apabila dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

- 1) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD;
- 2) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN; dan
- 3) bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas maka hasil dari perusahaan daerah termasuk dalam pendapatan asli daerah dalam bagian hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Perihal tata cara pembentukan perusahaan daerah UU No. 5/1962 bahwa perusahaan daerah didirikan berdasarkan peraturan daerah (perda). Jika demikian, maka sesuai dengan UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembuatan perda pendirian harus mengikuti syarat formil dan materiil serta sesuai dengan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berbeda halnya dengan UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT) yang mengatur bagaimana tata cara pembentukan perseroan. Dalam hal perseroan, selain UU PT, anggaran dasar Perseroan dan ketentuan peraturan perundang undangan lainnya juga berlaku terhadapnya.

Adapun tata cara pendirian perseroan adalah sebagai berikut :

- 1) **Pembuatan Akta pendirian** yang terdiri dari Perseroan 2 (dua) orang atau lebih dengan melalui notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Setiap pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan.
- 2) **Pembuatan Anggaran Dasar Perseroan** yang berisikan informasi
 - a) nama dan tempat kedudukan Perseroan;
 - b) maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan;
 - c) jangka waktu berdirinya Perseroan;
 - d) besarnya jumlah modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor;
 - e) jumlah saham, klasifikasi saham apabila ada berikut jumlah saham untuk tiap klasifikasi, hak hak yang melekat pada setiap saham, dan nilai nominal setiap saham;
 - f) nama jabatan dan jumlah anggota Direksi dan Dewan Komisaris;
 - g) penetapan tempat dan tata cara penyelenggaraan RUPS;
 - h) tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian anggota Direksi dan Dewan Komisaris;
 - i) tata cara penggunaan laba dan pembagian dividen.

Selain ketentuan sebagaimana dimaksud di atas anggaran dasar dapat juga memuat ketentuan lain yang tidak bertentangan dengan Undang Undang ini.

Anggaran dasar tidak boleh memuat:

- a) ketentuan tentang penerimaan bunga tetap atas saham; dan
- b) ketentuan tentang pemberian manfaat pribadi kepada pendiri atau pihak lain.

3) **Pendaftaran Perseroan**

Daftar Perseroan diselenggarakan oleh Menteri hukum dan HAM. Pendaftaran Perseroan memuat data tentang Perseroan yang meliputi:

- a) nama dan tempat kedudukan, maksud dan tujuan serta kegiatan usaha, jangka waktu pendirian, dan permodalan;
- b) alamat lengkap Perseroan;
- c) nomor dan tanggal akta pendirian dan Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan;
- d) nomor dan tanggal akta perubahan anggaran dasar dan persetujuan Menteri
- e) nomor dan tanggal akta perubahan anggaran dasar dan tanggal penerimaan pemberitahuan oleh Menteri;

- f) nama dan tempat kedudukan notaris yang membuat akta pendirian dan akta perubahan anggaran dasar;
- g) nama lengkap dan alamat pemegang saham, anggota Direksi, dan anggota Dewan Komisaris Perseroan;
- h) nomor dan tanggal akta pembubaran atau nomor dan tanggal penetapan pengadilan tentang pembubaran Perseroan yang telah diberitahukan kepada Menteri;
- i) berakhirnya status badan hukum Perseroan;
- j) neraca dan laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan bagi Perseroan yang wajib diaudit.

Data Perseroan sebagaimana dimaksud di atas dimasukkan dalam daftar Perseroan pada tanggal yang bersamaan dengan tanggal:

- a) Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan, persetujuan atas perubahan anggaran dasar yang memerlukan persetujuan;
- b) penerimaan pemberitahuan perubahan anggaran dasar yang tidak memerlukan persetujuan; atau
- c) penerimaan pemberitahuan perubahan data Perseroan yang bukan merupakan perubahan anggaran dasar.

4. Pengumuman

Menkumham mengumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia:

- a) akta pendirian Perseroan beserta Keputusan Menteri
- b) akta perubahan anggaran dasar Perseroan beserta Keputusan Menteri
- c) akta perubahan anggaran dasar yang telah diterima pemberitahuannya oleh Menteri.
- d) Pengumuman dilakukan oleh Menteri dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri

Tata cara pendirian perseroan yang diatur dalam UU PT memang sangat rinci. Apabila dihubungkan dengan tata cara pembentukan Perusahaan Daerah yang melalui Perda, maka tata cara dan tahapan pendirian perseroan dalam UU PT dapat diadopsi dengan disesuaikan dengan tata cara pembentukan perda serta filosofis dibentuknya perusahaan daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis adalah pandangan, ide-ide atau cita hukum (*recthsidee*), dimana suatu peraturan perundang-undangan sedapat mungkin dijiwai oleh nilai-nilai luhur berupa nilai etik, estetika, dan moral yang dianut dalam hubungan bermasyarakat. Nilai-nilai yang dijunjung tinggi itu tentunya diharapkan tetap eksis dan mampu mempedomani tingkah laku masyarakat.

Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Tetapi adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi, seperti Pancasila.

Pancasila merupakan nilai-nilai yang secara sistematis tertuang dalam sebuah doktrin filsafat resmi negara Indonesia. Pancasila merupakan kristalisasi nilai-nilai luhur budaya bangsa Indonesia yang telah berlangsung sekian abad lamanya. Tidak mengherankan apabila Pancasila dijadikan sebagai pandangan hidup bangsa, dasar negara, dan sumber dari segala sumber hukum Indonesia.

Sebagai pandangan hidup bangsa, Pancasila memberikan arahan tentang pola tingkah laku, kesadaran, pengendalian diri, bahkan cita-cita moral yang meliputi kejiwaan dan watak yang mencerminkan budaya bangsa Indonesia. Sebagai dasar negara, Pancasila telah menunjukkan perannya sejak awal berdirinya republik ini, dimana Pancasila menjadi pedoman para pendiri negara dalam mewujudkan Indonesia Merdeka. Sedangkan sebagai sumber hukum, Pancasila mempunyai arti bahwa semua hukum yang berlaku dan yang akan diberlakukan harus bersumber dari Pancasila. Kaidah hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan Indonesia mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, atau minimal tidak bertentangan dengan sila-sila dalam Pancasila. (Solly Lubis:1989) Nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila ini dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perubahannya menyatakan ada empat fungsi yang harus diemban negara yaitu fungsi perlindungan, fungsi kesejahteraan, fungsi pendidikan, dan fungsi kedamaian. Lebih jelas isi pembukaan yang menyatakan tujuan negara sehingga itu menjadi fungsi negara *“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia ...”*,

Kefungsian dari pemerintah ini dibagi dua yaitu :

1. *Besturen* (memerintah) yang merupakan fungsi absolut/pokok karena kalau fungsi ini berhenti berarti roda pemerintahan tidak berjalan dan fungsi ini harus dijalankan sendiri.
2. *Verzorgen* (pelayanan) merupakan fungsi relatif yang alternatif pelaksanaannya dapat berupa : a. aparat pemerintah sendiri (monopoli), b. tampil bersama antara aparat pemerintah dan swasta (kerjasama/subsidi), dan c. swasta murni (izin, dispensasi, lisensie, dan consesie).

Mewujudkan tujuan Negara sebagaimana ditentukan dalam pembukaan UUD 1945 sebagaimana dikemukakan di atas, khususnya *“memajukan kesejahteraan umum”* dan *“mencerdaskan kehidupan bangsa”* berarti harus melaksanakan pembangunan dengan mengerahkan semua potensi yang dimiliki secara terpadu berdasarkan suatu perencanaan yang cermat. Pengarahan potensi yang terpadu ini tentu tetap harus memperhatikan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa :

“bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara untuk di pergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Sejarah terbentuknya Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, berawal pada saat R Soepomo melontarkan didepan sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945 yang diakhir pidatonya tentang Negara integralistik. Dinyatakan bahwa, Dalam Negara yang berdasar integralistik berdasar persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem *“Sosialisme Negara”* (Staats Socialisme). Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh Negara sendiri. pada hakekatnya Negara yang akan menentukan dimana,

dimasa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan Negara atau kepentingan rakyat seluruhnya.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa secara filosofis Pemerintah dapat mengatur berkaitan dengan pembentukan perusahaan daerah dan tata cara membentuknya untuk kepentingan seluruh rakyatnya. Struktur organisasi pemerintah terdiri dari :

- 1) *centre governments* (presiden dengan menteri)
- 2) *local government* (provinsi/kab/kota),
- 3) *urban governments* (desa).

Berkaitan dengan keberadaan *local governments* berdasarkan otonomi daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangganya. Salah satu urusan rumahtangga tersebut adalah fungsi pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan bagi kepentingan seluruh rakyatnya melalui pembentukan perusahaan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Konsekwensi dari hal tersebut pemerintah daerah dapat mengatur dalam bentuk Perda , tata cara pembentukan perusahaan daerah dan pengelolaannya di Kota Bandung.

B. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis adalah landasan yang mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat atau tata nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat. Mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, tidak berarti bahwa produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan itu sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*), akan tetapi harus dapat pula mengakomodasi kecenderungan (*trend*) dan harapan-harapan masyarakat.

Peraturan perundang-undangan yang hanya mengukuhkan kenyataan yang ada, tidak hanya dinilai statis dan konservatif, tetapi juga dapat melumpuhkan peran hukum itu sendiri, yang seyogyanya justru diharapkan dapat mengarahkan perkembangan masyarakat.

Dengan landasan sosiologis ini, produk peraturan perundang-undangan yang dibuat bukan tumpukan kaidah hukum yang dipaksakan, melainkan kaidah hukum yang

diterima oleh masyarakat secara wajar, spontan, bahkan menjadi sesuatu yang ditunggu-tunggu kehadirannya. Peraturan perundang-undangan demikian, akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahan institusional dalam penerapannya. (Bagir Manan: 1989)

Landasan sosiologis ini dapat dilihat dari slogan masyarakat Bandung yaitu silih asih, silih asah jeung silih asuh. Dengan demikian Perda tentang Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah di Kota Bandung harus mencerminkan kesadaran hukum masyarakat yaitu saling mengasihi saling mengayomi dan saling membantu intinya dari landasan sosiologis ini adanya harmoni antara kepentingan individu dan masyarakat kepentingan sekarang dan yang akan datang serta keterjagaan lingkungan.

Agar landasan sosiologis ini lebih jelas berikut ini akan diuraikan gambaran geografis, demografi/ kependudukan, dan perekonomian kota Bandung.

Kota Bandung sebagai ibukota provinsi Jawa Barat memiliki letak yang cukup strategis baik dilihat dari segi komunikasi, perekonomian maupun geografis yaitu terletak diantara $107^{\circ}36'$ Bujur Timur dan $6^{\circ}55''$ Lintang Selatan.

Dengan ketinggian 791 mdpl (wilayah tertinggi terletak di bagian utara, 1.050 mdpl dan terendah sebelah selatan 675 mdpl) menjadikan iklim di Kota Bandung sejuk sehingga banyak orang yang tertarik untuk menikmati kesejukannya sejak dahulu. Selain itu, iklim yang sejuk dan nyaman Kota Bandung dipengaruhi oleh pegunungan di sekitarnya dengan kelembaban udara mencapai 76% dan temperatur suhu tertinggi pada bulan september dan oktober 2011 menjadi $30,4^{\circ}$ C. Curah hujan di Kota Bandung pada tahun 2011 mengalami penurunan dari 322,4 mm menjadi 149,09 mm.

Untuk data kependudukan, pada tahun 2011 penduduk kota Bandung tercatat sebanyak 2.437.847 jiwa dengan rincian penduduk laki-laki sebanyak 1.237.170 jiwa dan perempuan 1.200.704 jiwa. Sedangkan sex ratio sebesar 103,04 yang berarti setiap 100 penduduk perempuan terdapat 103 penduduk laki-laki.

Laju pertumbuhan penduduk Kota Bandung tahun 2011 sebesar 1,26% meningkat dibanding tahun sebelumnya yang hanya 1.15 persen. Data tersebut menunjukkan bahwa setiap tahun penduduk Kota Bandung selalu bertambah. Pertambahan penduduk sangat berpengaruh terhadap tingkat kepadatan penduduk di mana pada tahun 2011 kepadatan penduduk mengalami peningkatan dari 14.125 jiwa/km² menjadi 14.572 jiwa/km².

Jika menggunakan ukuran kelompok umur untuk perbandingan jumlah penduduk di Kota Bandung, maka penduduk di Kota Bandung didominasi oleh kelompok umur 20-24 dan 25-29, baik untuk penduduk laki-laki maupun perempuan. Hal ini dapat diartikan bahwa sebagian besar penduduk Kota Bandung berada pada usia produktif. Data tersebut bisa menjadi berkah maupun bencana apabila tidak bisa dikelola oleh Pemkot Bandung secara baik.

Jumlah angkatan kerja penduduk di Kota Bandung pada tahun 2011 sebanyak 1.129.744 orang. Dari jumlah tersebut 1.012.946 orang atau sekitar 89,66% berstatus pekerja. Jumlah tersebut mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya yang berjumlah 87,83%. Selama tiga tahun terakhir tingkat pengangguran terbuka (TPT) menunjukkan tren menurun. Pada tahun 2009 TPT mencapai 13,29% dan menurun pada tahun 2011 menjadi 10,34 %. Hal ini mengindikasikan semakin terbukanya kesempatan kerja di Kota Bandung dan sekaligus dapat dibaca bahwa perekonomian di Kota Bandung berjalan dengan baik.

Berdasarkan lapangan usaha, maka penduduk yang bekerja di sektor perdagangan menempati urutan pertama yaitu sekitar 38%, industri sebesar 25% dan di sektor jasa sebesar 23%. Dengan demikian kekuatan ekonomi kota Bandung adalah perdagangan, industri dan sektor jasa. Potensi tersebut kiranya dapat dimaksimalkan untuk meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi.

Kota Bandung dapat dikatakan sebagai kota yang berbasis pada perdagangan dan jasa. Pada tahun 2010 jumlah minimarket menduduki posisi teratas sebanyak 345 buah dan meningkat menjadi 532 buah pada tahun 2011. Selain peningkatan pada perdagangan retail, Kota Bandung sebagai salah satu kota pusat industri kreatif membuat perdagangan pada industri tersebut mengalami peningkatan. Hal ini dibuktikan dengan sebaran factory outlet dan distro sebanyak 233 pada tahun 2011

Salah satu indikator tingkat perekonomian suatu wilayah/daerah dapat diukur dari jumlah Produk Domesti Bruto (PDB) yang dilakukan tiap tahun. Meskipun bukan satu-satunya indikator dalam mengukur tingkat perekonomian, PDB bias dijadikan patokan guna membuat kebijakan pembangunan ekonomi dan evaluasi atas pembangunan selama ini.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Bandung tahun 2013, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada tahun 2012 mengalami peningkatan.

Jika mengacu pada indikator dasar harga konstan tahun 2000, maka peningkatan PDRB dari tahun 2011-2012 meningkat sebesar 8,98%. Namun apabila menggunakan asumsi dasar harga berlaku tahun 2000, maka PDRB sejak tahun 2010-2012 mengalami peningkatan cukup signifikan yaitu sebesar 16,22%.

Indeks pembangunan manusia Kota Bandung pada tahun 2011 sebesar 76,39 persen yang tersusun dari tiga indeks yaitu indeks peluang hidup, indeks pengetahuan dan indeks daya beli. Indeks peluang hidup pada tahun 2011 sebesar 74,63 meningkat 0,1 poin dari tahun sebelumnya. Indeks pengetahuan sebesar 89,69 meningkat 0,05 poin dari tahun sebelumnya sedangkan untuk indeks daya beli meningkat 0,88 poin yaitu dari 63,98 menjadi 64,86 di tahun 2011.

Selama tiga tahun terakhir Indeks Pembangunan Manusia Kota Bandung mengalami kenaikan dari 75,64 di tahun 2009 menjadi 76,06 pada tahun 2010. Kondisi terakhir menunjukkan angka 76,39 dengan reduksi shortfall sebesar 1,39

Terkait pembentukan perusahaan daerah di kota Bandung maka data-data tersebut di atas dapat menjadi pertimbangan sektor apa saja yang dapat memaksimalkan pendapatan daerah. Berdasarkan data perekonomian di atas maka tiga sektor yaitu perdagangan, industri dan jasa merupakan sektor potensial untuk mendirikan perusahaan daerah.

Perlu diingat dengan pendirian perusahaan daerah tidak saja ditujukan memaksimalkan pendapatan daerah namun harus mampu memberikan fungsi pelayanan dan kesejahteraan pada masyarakat. Hal tersebut seperti halnya mampu dilakukan jika dikaitkan dengan sektor ketenagakerjaan. Artinya, dengan pendirian perusahaan daerah maka peluang bagi pencari kerja semakin meningkat. Hal ini pada akhirnya akan mengurangi tingkat pengangguran terbuka di Kota Bandung. Asumsi sosial-nya adalah apabila pengangguran dapat ditekan maka tingkat keamanan semakin tinggi karena tingkat kriminalitas akan menurun.

Relasi tersebut sangat dimungkinkan karena demografi penduduk kota Bandung didominasi kelompok umur 20-24 tahun dan 25-29 tahun. Apabila penduduk usia produktif tidak memiliki aktifitas yang positif (bekerja) maka sangat relevan untuk meningkatkan jumlah kejahatan di Kota Bandung.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar pembuatan suatu peraturan perundang-undangan. Landasan hukum pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, tidak hanya dilihat dari aspek dasar hukum penerbitannya, tetapi juga perlu diketahui dasar hukum kewenangan pembuatnya, tata cara pembentukan, dan dasar logika yuridisnya.

Landasan yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan :

1. Pejabat atau lembaga yang berwenang membuat atau membentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan diketahuinya secara persis pejabat atau lembaga yang berwenang membuat suatu peraturan perundang-undangan, maka apabila ada peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat atau lembaga selain dari yang telah ditentukan, maka peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*nietig van rechtswege*). Dianggap tidak pernah ada, segala akibatnya batal dengan sendirinya.
2. Bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang harus diatur di dalamnya, terutama jika telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat. Apabila terjadi ketidaksesuaian bentuk antara peraturan dasarnya dengan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, atau terjadi ketidaksesuaian antara jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diaturinya, maka mengakibatkan peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).
3. Prosedur atau tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, maka peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum, atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Misalnya, setiap Peraturan Daerah harus mencantumkan kalimat "... dengan persetujuan DPRD," maka kalau ada Peraturan Daerah yang tidak mencantumkan kalimat tersebut maka batal demi hukum. Contoh lain, bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam lembaran negara sebagai satu-satunya cara agar mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan maka undang-undang tersebut belum mengikat.

4. Adanya konsekwensi yuridis, bahwa peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasarnya atau yang lebih tinggi tingkatannya. Setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD, dan seterusnya. (Bagir Manan:1989) Dalam kaitan ini **Hans Kelsen** menyatakan bahwa setiap kaidah hukum harus berdasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya. Menurut **Zevenberger** setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya. Sedangkan **Logemann** menyatakan bahwa kaidah hukum mengikat kalau menunjukkan hubungan keharusan atau memaksa antara suatu kondisi dan akibatnya. (Soerjono Soekanto:1989)

Dalam beberapa literatur, landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan dibagi menjadi dua macam, yaitu :

- 1) Landasan yuridis formal, yaitu kaidah-kaidah hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid*) untuk menerbitkan peraturan perundang-undangan. Landasan ini mengarah kepada lembaga atau instansi yang berwenang membuatnya. Misal Pasal 5 Ayat (1) UUD'45 amandemen pertama merupakan dasar hukum bagi DPR untuk membuat UU.
- 2) Landasan yuridis materiil, yaitu kaidah-kaidah hukum yang menghendaki suatu hal yang materinya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Landasan yuridis materiil ini mengarah pada materi muatan yang seyogyanya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Misalnya Pasal 18 UUD'45 merupakan dasar hukum (landasan yuridis materiil) untuk dibuatnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan di Daerah 2004.

A. Asas- asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

Di bidang hukum (terutama hukum perdata atau hukum privat), sebagaimana dikemukakan oleh Paul Scholten dalam *Algemene Deel-nya* yang terkenal (Paul Scholten:1954) asas hukum (*rechtsbeginsel*) adalah penting untuk melihat jalur "benang merah" dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan diteliti. Ia mengatakan, melalui konstruksi dengan cara membatasi beberapa aturan tertentu menjadi aturan yang lebih mempunyai ruang lingkup atau tujuan yang umum, maka dapat dicari apa yang menjadi

rasio logis atau tujuan umum aturan-aturan tersebut. Asas hukum memang bukanlah merupakan aturan hukum, karena asas hukum tidak dapat dilaksanakan, dioperasikan langsung terhadap suatu peristiwa dengan menganggapnya sebagai bahagian dari aturan hukum, dengan cara subsumsi, untuk itu diperlukan isi yang lebih konkrit.

Di bidang hukum administrasi negara atau hukum tata negara pemerintahan, sekarang sudah dikembangkan apa yang disebut dengan asas-asas hukum umum penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) atau dikenal juga sekarang ini dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik (*general principles of good administration/governance*) (M. Solly Lubis:2002) ini sudah lama bergaung di cakrawala dunia pemerintahan dan penegakan hukum, sejak dikembangkan oleh Prof. Maassen di Belanda, kemudian oleh Prof. Crinice le Roi melalui *Upgrading and Refreshing Course on Constitutional and Administrative Law* di Fakultas hukum Universitas Airlangga Surabaya (1973), dan dilanjutkan oleh Prof. Koencoro Poerbapranoto melalui bukunya *Hukum Administrasi Negara*.

Asas-asas ini tumbuh dalam rangka mencari cara-cara untuk melakukan pengawasan atau kontrol yang sesuai hukum (*rechtmatigheidscontrole*) terhadap tindakan pemerintahan, terutama yang dapat dilakukan oleh hakim yang bebas. Asas-asas tersebut dirasakan akan bertambah penting apabila dalam memenuhi tuntutan terselenggaranya kesejahteraan rakyat diperlukan banyak peraturan perundang-undangan yang memberikan keleluasaan-keleluasaan yang besar kepada aparat pemerintah. Dengan demikian terhadap aspek-aspek kebijakan dari keputusan-keputusan pemerintah yang tidak dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian oleh hakim (*rechterlijke toetsing*), tanpa perlu hakim tersebut menguji kebijakan-kebijakan pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Maka dapatlah dimengerti, bahwa apabila dalam mencari asas-asas yang dapat digunakan untuk memberikan bimbingan dan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, perlu ditelusuri asas-asas umum pemerintahan yang baik atau asas-asas umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang patut, *mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bagian dari penyelenggaraan pemerintahan.* Adapun pemerintahan (*governance*) yang dimaksud disini, bukan hanya sebatas kekuasaan eksekutif, tetapi meliputi semua cabang kekuasaan, yakni legislatif, eksekutif,

yudikatif, bahkan konsultatif dan akuntatif, disemua level pemerintahan, di pusat dan daerah. (M.Solly Lubis:Ibid)

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhardt Krems menyebutnya dengan *staatsliche rechtssetzung*, maka pembentukan peraturan itu menyangkut:

- a. isi peraturan (*inhalt der regelung*)
- b. bentuk dan susunan peraturan (*form der regelung*)
- c. metoda pembentukan peraturan (*methode der ausarbeitung der regelung*)
- d. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*verfahren der ausarbeitung der regelung*) (A. Hamid Attamimi: Disertasi)

Mengingat hal-hal tersebut diatas, maka asas-asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu.

Van Kreveld membedakan asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*) dan asas-asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginselen van behoorlijke wetgeving/regelgeving*) yang lebih luas, yang meliputi asas-asas hukum umum tersebut (Van der Vlies: 1987) Ia menyebut yang pertama dengan asas hukum umum dan bukan asas hukum saja, karena ada asas hukum yang dapat dijadikan batu ujian bagi hakim dalam menguji peraturan perundang-undangan dan ada yang tidak. Pengujian oleh hakim terhadap wet dalam arti formal umpamanya di Belanda tidak dapat dilakukan karena wet tidak dapat diganggu gugat (*onschendbaar*). Berbeda dengan di Indonesia, sejak adanya amandemen UUD 1945 kemudian dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi, maka Undang-undang telah dapat di uji, disamping peraturan perundang-undangan yang dibawahnya.

1) Asas Hukum Dan Norma hukum

Untuk dapat memberikan kejelasan mengenai perbedaan asas hukum (*rechtbeginselen*) dan norma hukum (*rechtsnorm*), terutama di negara Indonesia keduanya adalah bersumber dari satu titik pangkal yaitu Pancasila, maka sebelum membicarakan asas-asas hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, perlu kiranya diuraikan secara singkat terlebih dulu mengenai apa yang dimaksud dengan asas hukum dan norma hukum tersebut.

Paul Scholten mengemukakan, sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah suatu aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak. Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan *subsumsi* atau pengelompokan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena untuk itu terlebih dulu perlu dibentuk isi yang lebih konkrit. Dengan kata lain asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak mungkin dimengerti tanpa asas-asas tersebut.

Norma hukum berbeda dengan asas hukum pada sifatnya yang mengatur. Sebagaimana diketahui, norma adalah aturan, pola, atau standard yang perlu diikuti. Fungsi norma hukum menurut Hans Kelsen ialah antara lain memerintah (*gebieten*), melarang (*verbieten*), menguasai (*ermachtigen*), membolehkan (*erlauben*), dan menyimpangkan dari ketentuan (*derogieren*). Sedangkan mengenai sifat mengaturnya sebuah norma hukum, Hans Nawiasky, mengemukakan dapat *ein konnen* (pada norma fundamental negara), umpamanya dapat *ein sollen* (inilah sifat pada umumnya), dan dapat *ein müssen* (yang mengharusnya) maka sehubungan dengan sifat dan fungsinya yang berbeda tersebut, asas hukum dan norma hukum memberikan pengaruh yang berlainan terhadap peraturan perundang-undangan.

2) Asas-Asas Hukum dalam Pembentukan Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana halnya di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang meberikan pedoman dan bimbingan bagi penguangan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, metoda pembentukannya, dan proses serta prosedur pembentukannya. Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua asas hukum tersebut sering berjalan berdampingan, memberikan pedoman, bimbingan serentak dalam setiap kali kegiatan pembentukan peraturan perudang-undangan.

a) Asas Hukum Umum

Pada saat negara Republik Indonesia diproklamlirkan pada 17 Agustus 1945, rakyat Indonesia telah mencapai kesepakatan yang bulat, bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, Pancasila telah ditetapkan sebagai cita, asas, dan norma tertinggi negara. Kesepakatan rakyat Indonesia untuk menjadikan Pancasila yang terdapat dalam pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 itu sebagai cita, asas, dan norma tertinggi negara.

Sebagaimana diketahui, ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 yang terdapat dalam batang tubuhnya adalah penjelmaan dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945. Pokok-pokok pikiran tersebut adalah Pancasila. Maka menjadi jelas, kelima sila dalam Pancasila, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, merupakan asas-asas hukum umum bagi semua ketentuan dalam batang tubuh UUD 1945. Ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam batang tubuh UUD 1945 sebagai rumusan ketentuan-ketentuan hukum dasar negara, juga pada gilirannya merupakan asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara.

Pada tingkat berikutnya asas negara berdasarkan atas hukum sebagaimana dinyatakan dalam pasal 1 ayat 3 UUD 1945 merupakan asas hukum yang menentukan kehidupan kenegaraan negara Republik Indonesia, dan dengan demikian menentukan penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan negara. Dan akhirnya asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi adalah asas hukum yang sebagaimana dinyatakan dalam pasal 1 ayat 2 UUD 1945 menentukan penyelenggaraan pemerintahan negara, dan dalam hal ini tentunya menentukan juga pembentukan peraturan perundang-undangan negara.

Berdasarkan uraian di atas, maka pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah yang dilakukan oleh badan yang berwenang adalah dikuasai oleh berbagai asas-asas hukum umum yang dapat dirumuskan dalam tata susunan atau hirarkhi sebagai berikut:

- 1) asas hukum umum Pancasila dengan masing-masing silanya
- 2) asas hukum umum negara berdasarkan atas hukum yang terdiri dari beberapa

3) asas hukum umum pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.
Asas-asas hukum umum tersebut berjenjang dari atas ke bawah, berfungsi yang di atasnya menguasai yang lebih rendah secara hirarkhis.

b) Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebagaimana di uraikan di atas, asas pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginsel van behoorlijke regelgeving*) ialah asas hukum yang memberikan bimbingan bagi penguasaan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan. Dalam membicarakan asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini akan dibahas tentang norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, kegiatan pembentukan serta ilmu-ilmu yang menunjangnya dan pendapat para ahli mengenai asas-asas yang diperlukan bagi langkah-langkah pembentukan peraturan perundang-undangan.

1. Peraturan Perundang-Undangan

Apabila diperhatikan kepustakaan hukum yang dapat penulis capai hingga sekarang ini, terutama kepustakaan eropa kontinental, mengenai apa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan, maka peraturan perundang-undangan mengandung tiga unsur:

- a) norma hukum (*rechtenormen*)
- b) berlaku keluar (*naar buiten werken*)
- c) bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*)

Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas.

a) Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Burkhardt Krems, pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi dua hal pokok yaitu kegiatan pembentukan isi peraturan dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan, metoda pembentukan peraturan, dan proses serta prosedur

pembentukan peraturan. Dua kegiatan tersebut dilaksanakan serentak, setiap bagian kegiatan harus memenuhi persyaratan-persyaratan sendiri-sendiri, dan peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis, maupun sosiologis. Oleh karena itu menurut Kreams, peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan interdisipliner.

b) Pendapat Para Ahli tentang Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebelum orang mulai memikirkan tentang asas yang perlu bagi pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini di Belanda disebut *materiele wetten*, terlebih dulu telah berkembang *asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang patut*. Asas-asas tersebut tumbuh dalam rangka memungkinkan kontrol yang lebih luas oleh para hakim dalam menguji keadilan yang dilakukan oleh pemerintah, yang selama ini hanya di ukur dengan aturan-aturan hukum yang tertulis semata-mata. Kehendak untuk menemukan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang patut (sering juga dikenal dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik) tersebut terasa lebih mendesak dengan banyaknya kebijaksanaan yang di serahkan oleh lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan kepada pemerintah. Di negara Belanda asas-asas tersebut berkembang bersama-sama dengan putusan-putusan Hoge Raad sebagai mahkamah tertinggi yang menegaskannya ataupun mempelopornya. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang patut tersebut hingga kini ialah:

- a) asas tidak menyalahgunakan kekuasaan
- b) asas tidak bertindak sewenang-wenang
- c) asas perlakuan yang sama
- d) asas kepastian hukum
- e) asas memenuhi harapan yang ditimbulkan
- f) asas perlakuan yang jujur
- g) asas kecermatan
- h) asas keharusan adanya motifasi dalam tindakan.

Kemudian oleh Prof. Crince Ie Roi mengembangkan dan melengkapi asas-asas dan seterusnya memberi nama asas-asas umum pemerintahan yang baik dengan menyebut sebelas asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai berikut:

- a) Asas kepastian hukum (principle of legal security; rechtszekerheidsbeginsel)
 - b) Asas kesamaan (principle of equality; gelijkheidsbeginsel)
 - c) Asas keseimbangan (principle of proportionality; evenredigheidsbeginsel)
 - d) Asas kecermatan (principle of care fullness; zorgvuldigheidsbeginsel)
 - e) Asas motivasi pada setiap keputusan pemerintah (principle of motivation; motiverings beginsel)
 - f) Asas tidak menyalahgunakan wewenang (principle of non misuse of competence; verbod van detournement de pouvoir)
 - g) Asas permainan yang wajar (principle of fair play; fair play beginsel)
 - h) Asas keadilan atau kewajaran (principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness; redelijkheidbeginsel of verbod van willekeur)
 - i) Asas menanggapi harapan yang wajar (principle of meeting raised expectation; opgewekte verwachtingen)
 - j) Asas peniadaan akibat keputusan yang batal (principle of undoing the consequences of an annulled decision; herstel beginsel)
 - k) Asas perlindungan atas pandangan hidup atau cara hidup pribadi (principle of protecting the personal way of life; bescherming van de persoonlijke levenssfeer)
- (M. Solly Lubis: Ibid)

Asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas-asas yang mengandung nilai-nilai hukum di Belanda berkembang melalui lima sumber. Sumber itu ialah saran-saran dari Raad Van Staate (semacam dewan pertimbangan agung di Indonesia), bahan-bahan tertulis tentang pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan dalam sidang-sidang parlemen terbuka, putusan-putusan hakim, petunjuk-petunjuk teknik perundang-undangan dan hasil-hasil akhir komisi pengurangan dan penyederhanaan peraturan perundang-undangan. (Van der Vlies; Ibid)

Dengan meneliti pendapat-pendapat para pendahulunya mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, para ahli memandang asas-asas tersebut dapat dibagi menjadi asas-asas yang bersifat normal dan materil. Asas formal adalah

yang menyangkut tata cara pembentukan dan bentuknya, sedangkan asas materil adalah menyangkut isi atau meterinya.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Van der Vlies menurut hemat penulis yang berani turun dengan bermacam dan berbagai asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bahkan lebih luas dari itu. Ia menyebutnya bukan wetgeving atau pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan lebih luas lagi, regelgeving atau pembentukan peraturan-peraturan.

Ada beberapa asas yang harus diperhatikan dalam teknis perancangan yang oleh Van der Vlies dibagi menjadi dua asas, yaitu asas formal dan asas materil. Untuk Indonesia menurut A. Hamid S. Attamimi adalah sebagai berikut:

1. Asas-asas formal, meliputi:
 - a. Asas tujuan yang jelas;
 - b. Asas perlunya pengaturan;
 - c. Asas organ atau lembaga yang tepat;
 - d. Asas materi muatan yang tepat;
 - e. Asas dapat dilaksanakan;
 - f. Asas dapat dikenali;

 2. Asas-asas materil, meliputi:
 - a. Asas sesuai dengan cita hukum dan norma fundamental negara;
 - b. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - c. Asas sesuai dengan prinsip - prinsip negara berdasar atas hukum; dan
 - d. Asas sesuai dengan prinsip -prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.
- Kemudian bilamana diperhatikan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam BAB II tentang Asas Peraturan Perundang-Undangan dalam pasal 5 dan pasal 6 disebutkan dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik yang meliputi:
- (1) Asas Kejelasan Umum;
 - (2) Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
 - (3) Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
 - (4) Asas dapat dilaksanakan;

- (5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- (6) Asas kejelasan rumusan;
- (7) Asas keterbukaan.

Disamping itu dalam ayat 6 disebutkan, bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas antara lain :

- (1) Pengayoman
- (2) Kemanusiaan
- (3) Kebangsaan
- (4) Kekeluargaan
- (5) Kenusantaraan
- (6) Bhinneka tunggal ika
- (7) Keadilan
- (8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- (9) Ketertiban dan kepastian hukum
- (10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Kemudian di dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dalam pasal 137 dinyatakan bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Kejelasan umum;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Selanjutnya dalam pasal 138 undang-undang nomor 32 tahun 2004 dinyatakan materi muatan Peraturan Daerah mengandung asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;

- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan / atau
- j. Keseimbangan, keserasian, keselarasan.

Disamping asas di atas peraturan daerah dapat juga memuat asas lain sesuai dengan substansi peraturan daerah yang bersangkutan.

Selain hal tersebut tentu harus memperhatikan kaidah penafsiran. **Karl Larenz** berpendapat bahwa ada ukuran hukumiah-etis untuk melakukan pembentukan hukum dan penafsiran hukum yang dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang dan hakim. Ukurannya adalah asas umum yang terdiri dari asas proporsionalitas, asas subsider, dan asas patut.

Asas Proporsionalitas menyatakan bahwa hakim dalam menafsirkan suatu ketentuan hukum harus berpegang pada keseimbangan antara kepentingan individu dan kolektif. Antara hak dan kewajiban, serta keseimbangan antara materialisme dan spiritualisme. Asas subsider mengandung prinsip bahwa penafsiran syaratnya hanya apabila peraturan tidak jelas. Sedangkan asas patut menyatakan bahwa penafsiran dilakukan dengan berpegang teguh pada prinsip moralitas artinya bahwa suatu penafsiran tidak boleh bertentangan dengan norma agama, kesusilaan dan norma-norma sosial lainnya.

Menurut ilmu hukum ada empat penafsiran yaitu :

1. penafsiran subyektif, artinya peraturan perundang-undangan ditafsirkan sesuai dengan kehendak pembentuknya seperti ketika peraturan itu ditetapkan.
2. penafsiran objektif artinya peraturan perundang-undangan ditafsirkan sesuai dengan adat istiadat dan kebiasaan sehari-hari.
3. penafsiran restriktif atau penafsiran secara sempit artinya peraturan perundang-undangan diberikan arti terbatas menurut bunyi peraturan tersebut.

4. penafsiraan ekstensif atau penafsiran secara luas artinya peraturan perundang-undangan ditafsirkan dengan memberi arti lebih luas daripada apa yang tersurat. (Ibid)

Metode penafsirannya ada empat yaitu: pertama penafsiran gramatikal dengan cara mencari makna suatu ketentuan hukum dari kata-katanya menurut pemakaian bahasa sehari-hari dan atau pemakaiannya secara yuridis. Kedua penafsiran historis yang dibedakan atas interpretasi sejarah hukum (*rechtshistories interpretatie*) dan sejarah undang-undang (*wetshistories interpretatie*). Penafsiran sejarah hukum artinya hakim atau pembuat Undang-Undang mencari makna atau arti suatu ketentuan Undang-Undang dengan menelusuri riwayat pembentukan Undang-Undang tersebut. Ketiga penafsiran sistematis ialah menentukan makna atau arti suatu pasal peraturan perundang-undangan dengan mengaitkan pada pasal lainnya dalam kerangka keseluruhan peraturan atau tata hukum yang berlaku. Keempat penafsiran teleologis artinya hakim memberikan arti suatu ketentuan hukum menurut tujuan sosial yang ditetapkan pembentukan Undang-Undang dengan memperhatikan perkembangan masyarakat ketika Undang-Undang itu dibuat. (Sudikno Mertokusumo:1991)

PWC Akkermas menegaskan bahwa untuk menghindari ketidakadilan dalam menafsirkan makna aturan hukum sesuai dengan teori pembentukan Undang-Undang perlu diperhatikan faktor-faktor:

1. faktor wewenang artinya badan yang menyusun undang-undang itu memang diberi wewenang secara konstitusional.
2. faktor substansi artinya undang-undang yang dibuatnya itu sesuai dengan lingkup kewenangan yang diaturnya.
3. faktor heuristik artinya undang-undang itu telah mengakomodasi perkembangan segi-segi sosial dan psikologi masyarakat.
4. faktor konstitusional artinya materi atau muatan undang-undang itu tidak menyimpang dari hirarkhi peraturan perundang-undangan.
5. faktor prosedural artinya dalam pembentukan undang-undang itu telah dipenuhi prosedur pembahasan secara hukum. (Majalah Yuridika:1990)

Pemahaman tentang asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan ini akan lebih mudah dipahami jika dihubungkan dengan ciri-ciri peraturan perundang-undangan yang baik. Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan yang baik adalah sosiologis, filosofis, dan memperhatikan teknik perancangannya, sebagaimana penulis uraikan di atas.

Menurut **Simons** sebagaimana disitir oleh **Ateng Syafrudin** bahwa kepercayaan masyarakat atau yang diperintah terhadap peraturan perundang-undangan itu hanya dapat dipertahankan, bilamana peraturan perundang-undangan itu memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan. Selain daripada adil, suatu peraturan perundang-undangan harus pula memenuhi persyaratan-persyaratan teknis, tepat, cocok untuk mencapai maksud dan tujuannya tanpa menghamburkan energi (tenaga) yang tidak perlu. (Ateng Syafrudin:1984)

Selain itu, menurut **Irawan Soejito**, ciri-ciri peraturan perundang-undangan yang baik adalah :

1. Dibuat dengan kalimat yang pendek, tetapi padat dan dibuat secara teliti dan jelas;
2. Mudah dipahami secara mendalam oleh rakyat;
3. Berisi kaidah-kaidah yang sederhana, mudah dimengerti dan tepat;
4. Tidak ruwet dan diterima baik dalam masyarakat. (Irawan Soejito:1969)

Ciri-ciri peraturan perundang-undangan yang baik menurut **Irawan Soejito** di atas, tampaknya lebih mengarah kepada teknik pembuatan peraturan perundang-undangan daripada proses pembentukan atau pembuatan peraturan perundang-undangan. Apabila ciri-ciri peraturan perundang-undangan yang baik menurut **Irawan Soejito** dihubungkan dengan yang dikemukakan oleh **Bagir Manan** di atas, maka ciri-ciri yang dikemukakan oleh **Irawan Soejito** tersebut merupakan bagian dari unsur teknik perancangan peraturan perundang-undangannya Bagir Manan. Sebab dalam unsur teknik perancangan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan hal-hal teknis antara lain:

1. pokok-pokok pikiran dituangkan ke dalam ketentuan -ketentuan yang bersifat pengaturan (*regeling*), bukan bersifat penetapan (*beschikking*), dan sedapat mungkin mengatur hal-hal bagi peristiwa yang akan datang, yang dikemas dengan menggunakan kalimat pernyataan.

2. perumusan harus jelas arti, maksud, dan tujuannya; gaya bahasa harus padat (*conceise*) dan mudah (*simple*), tidak bermakna ganda (*ambiguity*) atau dapat ditafsirkan bermacam-macam (*interpretatif*), tetapi juga tidak kabur (*obscurity*), terlalu luas (*overbulkiness*), panjang lebar (*longwindedness*), atau berlebihan (*redundancy*) yang dapat membingungkan (*entanglement*), dan tidak tumpang-tindih (*overlapping*), serta tidak bersifat metaforik dan hipotetis.
3. istilah harus konsisten, sedapat mungkin bersifat mutlak dan tidak relatif, serta tidak bersifat dapat diperdebatkan (*argumentaris*).
4. sistematikanya teratur (*orderliness*) dengan penggunaan tanda baca yang tepat.

Yang menjadi fokus dalam pengkajian yuridis ini tentu berkaitan dengan materi muatan dari Perda ini. Konsekwensi dari hal ini kajian akademis dari aspek yuridis ini akan dimulai dengan melihat peraturan perundang-undangan tertinggi yaitu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan Perda tentang Tata Cara Pembuatan Perusahaan Daerah yaitu Prinsip keadilan dan kesejahteraan sosial. UUD 1945 baik ditinjau dari paham negara hukum modern maupun paham kerakyatan, memuat prinsip dan ketentuan-ketentuan tentang keadilan dan kesejahteraan sosial. Di dalam UUD 1945, dipergunakan tiga istilah yang mengacu kepada kesejahteraan yaitu: kesejahteraan umum (tercantum dalam tujuan membentuk Pemerintah Negara Indonesia), keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (tercantum dalam dasar negara), dan kesejahteraan sosial (Bab XIV tentang perekonomian dan pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar).

Desentralisasi merupakan sendi yang tepat untuk menampung, menyalurkan dan melayani dengan baik sifat-sifat khusus yang berbeda-beda tersebut. Apakah yang demikian itu tidak dapat dilakukan dengan dekonsentrasi. Dekonsentrasi sebagai unsur sentralisasi, adalah pelaksana kebijaksanaan Pusat yang bersifat nasional. Meskipun dekonsentrasi dapat mengadakan penyesuaian dengan keadaan setempat, tetapi tidak dapat melakukan sesuatu yang berbeda sama sekali dari kebijaksanaan nasional. Suatu kebijaksanaan nasional, dipertimbangkan secara nasional, karena itu tidak mungkin memenuhi segala kebutuhan yang semata-mata setempat (*plaatselijk*), kecuali dalam keadaan yang sangat khusus.

Selain kemampuan untuk menampung, menyalurkan dan melayani sifat dan keadaan khusus setempat, sendi desentralisasi lebih tepat karena desentralisasi lebih menjamin rasa tenteram dan keamanan. Dengan perkataan lain, desentralisasi adalah sarana yang lebih tepat daripada dekonsentrasi dalam menjaga keutuhan negara kesatuan. Desentralisasi memberikan kepada (rakyat) daerah untuk bersama-sama memikul tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan dan memelihara keutuhan negara kesatuan melalui keikutsertaan mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Apabila dasar-dasar desentralisasi seperti diuraikan di atas dilihat dalam rangka hubungan antara Pusat dan Daerah akan terjelma lima asas pokok sebagai patokan hubungan antara Pusat dan Daerah menurut desentralisasi berdasarkan UUD 1945, yaitu :

1. Bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ketingkat pemerintahan daerah.
2. Bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah.
3. Bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah dapat berbeda-beda antara Daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah. Keempat: Bentuk hubungan antara Pusat dan Daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di Daerah.

Hal tersebut tersurat dan tersirat dalam Pasal 18 UUD 1945 menyatakan hal tersebut. Lebih jelasnya ketentuan dalam Pasal 18 ini menyatakan :

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

- c. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- f. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) memperlihatkan bahwa daerah mempunyai urusan rumah tangga daerah yang harus dijalankan selain itu ada juga urusan pusat yang karna tugas pembantuan harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Berkaitan dengan hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan umum, perusahaan daerah, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan daerah Pasal 18A menyatakan harus diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan Pusat dan Daerah adalah UU No. 32 tahun 2004 yang telah tiga kali di ubah. Berdasarkan UU ini maka sebagian besar urusan pemerintah dilakukan oleh daerah. Artinya tentu banyak yang berkaitan dengan pembangunan infrastruktur merupakan kewenangan daerah. Konsekwensinya daerah punya kewenangan untuk mengaturnya dalam Peraturan Daerah. Hal ini terkait dengan Pasal 34 ayat (4) menyatakan bahwa "perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas asas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa daerah dapat mengatur Peraturan Daerah tentang Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah dengan syarat harus berkolerasi dengan peningkatan kesejahteraan umum diselenggarakan atas asas demokrasi ekonomi

dengan prinsip-prinsip sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 34 ayat (4) UUD 1945 di atas.

Perda tentang Tata Cara Pembentukan Perusahaan Daerah tentunya berkorelasi dengan :

1. Undang-undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah
2. Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. Undang-undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
4. Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
6. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT)
7. Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
8. Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
9. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota;
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 tahun 1990 tentang Pengelolaan Barang Milik Perusahaan Daerah
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah;
14. Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2009 tentang perubahan atas Perda No. 13 tahun 2007 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kota Bandung;

BAB V

**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG TATA CARA PEMBENTUKAN
PERUSAHAAN DAERAH DI KOTA BANDUNG**

A. Pembukaan

1. Konsideran Menimbang

Di dalam konsideran menimbang dimuat pertimbangan-pertimbangan yang menjadi alasan pokok perlunya pengaturan tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah diatur dalam Peraturan Daerah. Alasan ini mungkin filosofis, yuridis atau sosiologis. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di dalamnya menyatakan bahwa Pendirian BUMD oleh Pemda merupakan salah satu cara untuk memenuhi pendapatan asli daerah, pendirian ini merupakan upaya Pemda untuk menambah sumber pendapatan daerah dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, sebagai mana yang diatur didalam Pasal 157 huruf "a" angka 4 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ada beberapa hal yang mendasari pendirian suatu BUMD antara lain :

- a. Alasan ekonomis, yaitu sebagai langkah mengoptimalkan potensi ekonomi di daerah dalam upaya menggali dan mengembangkan sumber daya daerah, memberikan pelayanan masyarakat (public services) dan mencari keuntungan (profit motive).
- b. Alasan strategis, yaitu mendirikan lembaga usaha yang melayani kepentingan publik, yang mana masyarakat atau pihak swasta lainnya tidak (belum) mampu melakukannya, baik karena investasi yang sangat besar, risiko usaha yang sangat besar, maupun eksternalitasnya sangat besar dan luas.
- c. Alasan budget, yaitu sebagai upaya dalam mencari sumber pendapatan lain di luar pajak, retribusi dan dana perimbangan dari pemerintah pusat untuk mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah. (Chairil Furkan : 2012)

Dengan mendasarkan hal-hal tersebut maka Konsideran menimbang dalam pengaturan peraturan daerah ini yaitu;

- a. bahwa kota Bandung melaksanakan pembangunan yang berkeadilan disegala bidang ;
- b. bahwa salah satu wujud dari pembangunan yang berkeadilan adalah memberikan pelayan yang baik terhadap seluruh warga kota;
- c. bahwa pelayanan yang baik membutuh biaya dan pelaksana layanan yang profesional;
- d. bahwa untuk memberikan layanan yang profesional serta biaya yang tidak terlampau membebani APBD perlu ditopang dengan pembentuk Perusahaan Daerah yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkeadilan;
- e. berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d, perlu membentuk Peraturan daerah tentang TATA CARA PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH

2. Dasar Hukum

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu Jika terdapat Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan secara langsung pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan tersebut dimuat di dalam dasar Mengingat. Dengan demikian yang menjadi dasar hukum dari Perda ini adalah :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten dalam Lingkup Propinsi Jawa Barat (Berita Negara tahun 1950);
3. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
5. Undang – Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

6. Undang – Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
7. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
8. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
9. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota;
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 tahun 1990 tentang Pengelolaan Barang Milik Perusahaan Daerah
11. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintah Daerah Kota Bandung;
12. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 5 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah;
13. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 8 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Tahun 2005 -- 2025;
14. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;
15. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandung Tahun 2009 – 2013 sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan daerah Kota Bandung Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandung Nomor 2009 - 2013;

A. KETENTUAN UMUM

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa:

1. Ketentuan umum berisi:
 - a. batasan pengertian atau definisi;
 - b. singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan;
 - c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan.
2. Kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal-pasal selanjutnya;
3. Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut.

Berdasarkan ketentuan tersebut Peraturan Daerah ini, memuat ketentuan umum sebagai berikut:

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Bandung.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Bandung yang terdiri dari Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD, adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah kota Bandung yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD Pemerintah Daerah adalah APBD kota Bandung.
5. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disingkat PAD adalah PAD Kota Bandung.
6. Pengelola Barang Milik Daerah adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab melakukan koordinasi pengelolaan barang milik daerah.
7. Perusahaan Daerah, yang selanjutnya disingkat PD, adalah semua perusahaan yang didirikan Pemerintah Daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan.
8. Perusahaan Terbatas yang selanjutnya disingkat PT adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.
9. Komisaris adalah unsur PD yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan PD.
10. Direksi adalah seseorang yang diangkat dan diberhentikan oleh RUPS yang bertanggungjawab penuh atas pengurusan PD untuk kepentingan dan tujuan PD serta mewakili PD baik di dalam maupun di luar Pengadilan.
11. Rapat Umum Pemegang Saham yang selanjutnya disingkat RUPS adalah adalah Organ PD yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Peraturan Daerah ini dan/atau anggaran dasar.
12. Pemegang Saham adalah orang atau badan yang menyertakan sahamnya dalam PD.
13. Saham adalah bukti kepemilikan modal dalam suatu perusahaan, baik berupa uang maupun barang.

14. Kekayaan Daerah yang dipisahkan adalah sebagian kekayaan daerah yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dipisahkan untuk digunakan dalam penyertaan modal usaha pada PD.
15. Pihak Ketiga adalah Instansi, Lembaga, Badan Hukum dan atau Perorangan, antara lain Pemerintah Pusat, Pemerintah Negara Asing, Badan Usaha Milik Negara, Koperasi Swasta Nasional dan Swasta Asing, Lembaga Keuangan Dalam dan Luar Negeri dan Swasta Perusahaan-Perusahaan Daerah lainnya.

B. Materi Yang Diatur

BAB II Azas dan Tujuan Pasal 2

Tata cara pembentukan perusahaan daerah berasaskan keadilan, kepastian hukum, perlindungan hukum kesejahteraan masyarakat, dan ketertiban.

Pasal 3

Pengaturan tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah bertujuan untuk

- (1) Memberikan arahan untuk menjamin kepastian hukum yang berkeadilan tentang tatacara pembentukan perusahaan daerah,
- (2) Menentukan usaha-usaha yang bergerak dalam bidang yang sesuai dengan potensi Daerah dan kebutuhan masyarakat;
- (3) Mampu memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada Masyarakat dan membantu menggerakkan perekonomian daerah, serta memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

BAB III PEMBENTUKAN Pasal 4

- (1) Dalam meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pendapatan Asli daerah yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat, Pemerintah Daerah dapat membentuk PD sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah.
- (2) Kebutuhan dan potensi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. kebutuhan masyarakat terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok;
 - b. tersedianya sumberdaya yang belum dimanfaatkan secara optimal terutama kekayaan daerah;
 - c. tersedianya sumberdaya manusia yang mampu mengelola badan usaha sebagai aset penggerak perekonomian masyarakat;
 - d. adanya unit-unit usaha masyarakat yang merupakan kegiatan ekonomi warga masyarakat yang dikelola secara parsial dan kurang terakomodasi; dan
 - e. pelayanan publik yang belum terkelola dengan baik.
- (3) Pembentukan PD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

BAB IV JENIS PELAYANAN/USAHA

Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah menjelaskan bahwa Perusahaan Daerah atau BUMD merupakan suatu kesatuan produksi yang sifatnya memberi jasa dengan menyelenggarakan usaha yang memberikan kemanfaatan bagi masyarakat banyak serta memupuk pendapatan. Dalam penjelasan pasal ini ditegaskan bahwa Perusahaan Daerah itu adalah kesatuan produksi (regional), yaitu kesatuan produksi dalam arti yang luas, yang meliputi perusahaan yang memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum yang bersifat nasional untuk kebutuhan seluruh masyarakat dan tidak termasuk dalam bidang usaha yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Perusahaan Daerah dalam menunaikan tugasnya selalu memperhatikan daya guna yang sebesar-besarnya dengan tidak melupakan tujuan perusahaan untuk ikut serta dalam pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur materiil dan spiritual.

Sangat sulit untuk merinci dengan tegas tentang urusan rumah tangga daerah dan urusan rumah tangga pemerintah pusat, karena perincian yang mungkin dibuat tidak akan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat baik di daerah maupun di pusat. Urusan-urusan yang tadinya termasuk lingkungan daerah karena perkembangan keadaan dapat dirasakan tidak sesuai lagi apabila masih diurus oleh daerah itu karena urusan tersebut sudah meliputi kepentingan yang lebih luas dari pada daerah itu sendiri. Sehubungan dengan hal itu, Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah menetapkan bahwa Perusahaan yang dapat didirikan oleh daerah ialah: perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut kemampuan/kekuatan masing-masing Daerah. Demikian pula tidaklah mungkin memberi perincian secara tegas dari cabang-cabang produksi yang penting bagi Daerah dan yang menguasai hajat hidup di Daerah oleh karena segala sesuatu erat hubungannya dengan perkembangan dan kemajuan masyarakat di Daerah. Sebagai contoh yang harusnya diusahakan oleh Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Daerah dapat disebutkan Perusahaan Air Minum.

Perusahaan Tanah untuk Pembangunan Perumahan, Perusahaan Pasar, Perusahaan Pembangunan Perumahan Rakyat.

Dari penjelasan pasal 5 diatas dapat disimpulkan bahwa ada dua jenis atau pola BUMD, yaitu :

- a. BUMD yang berorientasi pada pelayanan masyarakat (*public service*), bertujuan untuk sebesar besarnya memberikan pelayanan yang memadai kepada masyarakat, sehingga untuk jenis ini didirikanlah BUMD yang core bisnisnya berhubungan dengan penyaluran kebutuhan yang mempengaruhi hajat hidup masyarakat banya.
- b. BUMD yang berorientasi pada pencapaian keuntungan atau laba (*profit orientied*) didirikan hanya semata-mata untuk memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah, biasanya BUMD ini memiliki core bisnis yang lebih kompetitif, seperti BUMD yang bergerak dalam bidang perbankan maupun perkebunan.

Berdasarkan uraian diatas maka pasal yang mengatur jenis usaha adalah sebagai berikut :

Pasal 5

- (1) Jenis pelayanan /Usaha yang dapat dilakukan oleh PD mencakup:
 - a. Usaha di Bidang Agrobisnis/Pertanian;
 - b. Usaha di Bidang Jasa/Perdagangan;
 - c. Usaha di Bidang Perikanan dan Peternakan;
 - d. Usaha di Bidang Informasi dan Telekomunikasi;
 - e. Usaha di Bidang Kehutanan dan Perkebunan;
 - f. Usaha di Bidang Pariwisata;
 - g. Usaha di Bidang Pendidikan;
 - h. Usaha di Bidang Infrastruktur;
 - i. Usaha di Bidang Perbankan; dan
 - j. Usaha di Bidang Asuransi.
- (2) Jenis usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh walikota berdasarkan hasil kajian akademik terhadap potensi daerah, dan mendapatkan persetujuan DPRD.

BAB V MODAL DAN SAHAM

Pasal 6

- (1) Modal Dasar PD ditetapkan dalam APBD Kota Bandung ;
- (2) Modal yang dimiliki oleh PD adalah seluruhnya atau minimal 51% (lima puluh satu persen) dimiliki Pemerintah Daerah.
- (3) Modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri dari modal pemerintah daerah dan penyertaan modal dari pihak lain sebesar paling sedikit 1 % (satu persen) dari modal dasar;
- (4) Modal dasar yang ditempatkan dan disetor adalah sebanyak kekayaan Pemerintah Daerah berasal dari aset berupa tanah, bangunan, uang dan atau aset lainnya yang ditanam pada PD, setelah mendapat persetujuan DPRD.
- (5) Modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai modal PD diatur dalam Anggaran Dasar.

Pasal 7

- (1) Semua yang telah dan akan dikeluarkan oleh PD adalah saham atas nama yang dimiliki oleh Pemerintah Bandung serta publik lainnya;
- (2) Setiap pemegang saham menurut hukum harus tunduk kepada Anggaran dasar dan kepada semua keputusan yang diambil secara sah dalam RUPS serta berdasar Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 8

- (1) Penambahan modal PD berdasarkan persetujuan RUPS.
- (2) Penambahan modal bersumber dari:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - b. Kapitalisasi cadangan;
 - c. Sumberlainnya.
- (3) Setiap penambahan modal yang dananya berasal dari APBD terlebih dahulu dikonsultasikan kepada DPRD untuk selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (4) Penambahan modal PD yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya sebagaimana dimaksud pada angka (2) huruf b dan huruf c, ditetapkan oleh RUPS berdasarkan peraturan perundang-undangan.

BAB VI

ORGAN PERUSAHAAN DAERAH

Perusahaan Daerah juga memiliki organ Rapat Pemegang Saham, pengurus, dan pengawas. Berkaitan dengan Rapat Pemegang Saham Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah tidak memberikan rincian yang jelas tentang peran dan

fungsi organ tersebut. Keberadaan organ ini bukanlah sebagai lembaga tertinggi didalam suatu perusahaan sebagaimana yang dianut dalam terminologi Undang-undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseoran Terbatas atau organ yang memiliki wewenang yang tidak dimiliki oleh organ lain yaitu Direksi dan Dewan Komisaris dalam terminologi Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pada Perusahaan Daerah fungsi Rapat Pemegang Saham tidak selalu sebagai pengambil keputusan akhir, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah menegaskan bahwa keputusan Rapat Pemegang Saham pada Perusahaan Daerah harus diambil dengan permufakatan seluruh pemegang saham yang ada, jika permufakatan tidak tercapai dalam suatu hal yang menghendaki suatu keputusan maka Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk memutus masalah tersebut dengan tetap memperhatikan pendapat-pendapat yang berkembang dalam RUPS, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yakni :

Pasal 18.

- a. Tata-tertib rapat pemegang saham/saham prioritas dan rapat umum pemegang saham (prioritas dan biasa) diatur dalam peraturan pendirian Perusahaan Daerah.
- b. Keputusan dalam rapat pemegang saham/saham prioritas dan rapat umum pemegang saham (prioritas dan biasa) diambil dengan kata mufakatan.
- c. Jika kata mufakat termaksud pada huruf "b" tidak tercapai maka pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah disampaikan kepada Kepala Daerah dari Daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah. Kepala Daerah termaksud pada huruf "c" mengambil keputusan dengan memperhatikan pendapat-pendapat termaksud

Pengurusan BUMD dilakukan oleh suatu Direksi, jumlah anggota serta susunan Direksi diatur didalam peraturan daerah yang merupakan peraturan pendiriannya, pengangkatan anggota Direksi pada PD dilakukan oleh Kepala Daerah setelah mendengar pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari Daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah, mengenai pengangkatan anggota Direksi terdapat dua mekanisme, Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan anggota Direksi jika modal badan usaha tersebut seluruhnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Pengangkatan anggota Direksi PD dilakukan dari usulan pemegang saham prioritas, bagi badan usaha yang modalnya sebahagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dalam menjalankan perseroan Direksi menentukan kebijaksanaan dalam memimpin perusahaan, dengan mengurus dan menguasai kekayaan perusahaan, untuk pengaturan dan tata tertib serta cara menjalankan pekerjaan tersebut, Direksi secara otonom diberikan kewenangan untuk mengatur tata tertib dan cara menjalankan perusahaan dalam peraturan yang ditetapkan oleh Direksi sebagaimana yang diatur didalam Pasal 15 Undang-undang No 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Dalam pelaksanaannya kewenangan yang dimiliki Direksi tersebut dapat dibatasi didalam peraturan daerah tentang pendirian perusahaan milik daerah tersebut, pembatasan ini bertujuan untuk menyesuaikan dengan sifat dan corak perusahaan Daerah masing-masing. Untuk menjalankan fungsi pengurusan Direksi bertanggung jawab kepada WaliKota melalui Badan Pengawas.

Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah mengatur tentang pengawasan Perusahaan Daerah, Pasal 19 menyatakan bahwa Direksi dalam menjalankan pengurusannya terhadap perusahaan berada di bawah pengawasan Kepala Daerah bagi Perusahaan daerah yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemda. Fungsi pengawasan dilaksanakan oleh Pemegang Saham atau Pemegang Saham Prioritas mana kala saham-saham perusahaan tersebut dimiliki oleh lebih dari satu pegang saham. Pengawasan juga dapat dilakukan oleh badan yang dibentuk atau ditunjuk dengan diberikan mandat untuk melakukan pengawasan oleh Kepala Daerah atau Pemegang Saham. Sebagaimana lazim berlaku didalam tiap-tiap Perusahaan terhadap tugas yang dipercayakan kepada Direksi, yaitu menjalankan kepemimpinan, cara mengurus dan mengusahai perusahaan diadakan pengawasan (umum) apakah benar-benar sesuai dengan garis-garis kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh para pemilik/pemegang saham.

Berdasarkan uraian di atas maka pengaturan mengenai organ Perusahaan Daerah adalah sebagai berikut :

BAB VI
ORGAN PERUSAHAAN DAERAH

Bagian Kesatu

Organ

Pasal 9

Organ PD terdiri atas:

- a. RUPS;
- b. Komisaris;
- c. Direksi.

Bagian Kedua

RUPS

Pasal 10

- (1) RUPS dalam PD Kota Bandung adalah:
 - a. Rapat umum tahunan; dan
 - b. Rapat umum pemegang saham luar biasa;
- (2) Rapat umum tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diadakan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun;
- (3) Rapat umum pemegang saham luar biasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diadakan sewaktu-waktu sesuai kebutuhan;
- (4) Keputusan RUPS diambil berdasarkan musyawarah dan mufakat.
- (5) Jika kata mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak tercapai maka pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah disampaikan kepada Wali Kota, kemudian Wali Kota mengambil keputusan dengan memperhatikan pendapat-pendapat termaksud

Bagian Ketiga

Komisaris Paragraf 1

Umum

Pasal 11

- (1) Komisaris terdiri atas seorang komisaris utama dan sebanyak-banyaknya 2 (dua) orang anggota Komisaris.
- (2) Komisaris dan atau anggota Komisaris diangkat oleh RUPS.

- (3) Masa jabatan Komisaris dan atau anggota Komisaris selamalamanya 3 (tiga) tahun dan setelah itu dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (4) Untuk dapat diangkat menjadi Komisaris harus memenuhi syarat sebagai berikut :
 - a. WNI yang berdomisili di Kota Bandung;
 - b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c. Berkepribadian baik, Sehat jasmani dan rohani;
 - d. Berpendidikan minimal sarjana (Strata1/S1);
 - e. Memiliki pengetahuan mengenai manajemen perusahaan;
 - f. Memiliki kemauan, kemampuan dan integritas yang tinggi;
 - g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan;
 - h. Tidak terlibat secara langsung atau tidak langsung dalam kegiatan pengkhianatan Negara atau melakukan kegiatan yang merugikan Negara.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai Komisaris ditetapkan di dalam Anggaran Dasar.

Pasal 12

Komisaris dapat diberhentikan dengan alasan :

- a. Atas permintaan sendiri;
- b. Meninggal dunia;
- c. Karena kesehatan sehingga tidak dapat melaksanakan tugas;
- d. Tidak melaksanakan tugas dan wewenangnya;
- e. Terlibat dalam tindakan yang merugikan perusahaan; dan
- f. Dihukum pidana berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Paragraf 2

Tugas dan Kewenangan Komisaris

Pasal 13

Komisaris mempunyai tugas sebagai berikut :

- a. Mengawasi kegiatan operasional PD;
- b. Memberikan pendapat dan saran kepada RUPS terhadap pengangkatan dan pemberhentian Direksi;
- c. Memberikan pendapat dan saran kepada RUPS terhadap program kerja yang diajukan oleh Direksi;
- d. Memberikan pendapat dan saran kepada RUPS terhadap laporan neraca dan perhitungan laba/rugi;
- e. Memberikan pendapat dan saran atas laporan kinerja PD.

Pasal 14

Komisaris mempunyai wewenang sebagai berikut:

- a. Memberikan peringatan kepada Direksi yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah disetujui;
- b. Memeriksa Direksi yang telah diduga merugikan perseroan;
- c. Mengesahkan rencana kerja dan anggaran perseroan;
- d. Menerima atau menolak pertanggungjawaban keuangan dan program kerja Direksi tahun berjalan.

Paragraf 4

Rapat Komisaris

Pasal 15

- (1) Rapat Komisaris dapat diadakan setiap waktu bilamana dipandang perlu oleh seorang atau lebih anggota Komisaris atau atas permintaan tertulis dari seorang atau lebih anggota Direksi atau atas permintaan tertulis 1 (satu) pemegang saham atau lebih yang bersama-sama mewakili 1/10 (satu per sepuluh) bagian dari jumlah saham dengan hak suara yang sah;
- (2) Panggilan rapat Komisaris dilakukan oleh Komisaris Utama dan/atau anggota Komisaris lainnya;
- (3) Panggilan rapat Komisaris harus disampaikan kepada anggota Komisaris secara langsung maupun dengan surat tercatat atau dengan mendapat tanda terima yang layak paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum rapat diadakan, dengan tidak memperhitungkan tanggal panggilan dan tanggal rapat;
- (4) Panggilan rapat harus mencantumkan acara, tanggal, waktu dan tempat rapat;
- (5) Rapat Komisaris diadakan ditempat kedudukan PD atau tempat kegiatan usaha PD;
- (6) Rapat Komisaris dipimpin oleh Komisaris Utama, dalam hal Komisaris Utama tidak dapat hadir atau berhalangan karena sebab-sebab lain hal mana tidak perlu tampak pada pihak ketiga, maka rapat akan dipimpin oleh seorang yang dipilih dari antara anggota Komisaris yang hadir;
- (7) Seorang anggota Komisaris dapat diwakili dalam rapat Komisaris hanya oleh anggota Komisaris lainnya berdasarkan surat kuasa;
- (8) Rapat Komisaris sah dan berhak mengambil keputusan-keputusan yang mengikat, jika sedikitnya dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah anggota Komisaris hadir atau diwakili dalam rapat;
- (9) Keputusan rapat Komisaris harus diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Dalam hal keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, maka keputusan diambil dengan pemungutan suara berdasarkan suara setuju paling sedikit dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) dari jumlah suara sah yang dikeluarkan dalam rapat;
- (10) Apabila suara yang setuju dan yang tidak setuju berimbang maka Pimpinan rapat Direksi yang menentukan dengan pertimbangan

- kemajuan BUMD. Pemungutan suara mengenai diri seseorang dilakukan dengan surat suara terlipat tanpa tanda tangan. Pemungutan suara mengenai hal lainnya dapat dilakukan dengan lisan, kecuali Pimpinan rapat menentukan lain tanpa ada keberatan dari yang hadir;
- (11) Setiap anggota Komisarisi yang hadir berhak mengeluarkan 1 (satu) suara dan tambahan 1 (satu) suara untuk setiap anggota Komisarisi lainnya yang diwakili. Suara abstain dan suara yang tidak sah dianggap tidak dikeluarkan secara sah dan karenanya dianggap tidak ada dan tidak dihitung dalam menentukan jumlah suara yang dikeluarkan;
 - (12) Komisarisi dapat juga mengambil keputusan yang sah tanpa mengadakan rapat Komisarisi, dengan ketentuan semua anggota Komisarisi telah diberitahu secara tertulis mengenai usul yang bersangkutan dan semua anggota Komisarisi telah memberikan persetujuan mereka atas usul yang diajukan tersebut sebagaimana dibuktikan dengan persetujuan tertulis serta menanda tangani persetujuan tersebut.
 - (13) Keputusan yang diambil sebagaimana dimaksud dalam ayat (12) mempunyai kekuatan yang sama dengan keputusan yang diambil dengan sah dalam rapat Komisarisi.

Bagian Ketiga

Direksi

Paragraf 1

Umum

Pasal 16

- (1) PD dipimpin oleh 4 (empat) orang Direksi.
- (2) Salah seorang Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebagai Direktur Utama dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang sebagai Direktur, sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- (3) Untuk diangkat menjadi Direksi, harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :
 - a. WNI yang berdomisili di Indonesia;
 - b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c. Berkepribadian baik;
 - d. Sehat jasmani dan rohani;
 - e. Berpendidikan minimal sarjana(S1);
 - f. Saat pengangkatan usia minimal 35 tahun dan maksimal 55 tahun;
 - g. Memiliki pengetahuan mengenai manajemen perusahaan;
 - h. Setia dan taat kepada Negara;
 - i. Memiliki kemauan, kemampuan dan integritas yang tinggi;
 - j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan; dan

- k. Tidak terlibat secara langsung atau tidak langsung dalam kegiatan pengkhianatan Negara atau melakukan kegiatan yang merugikan Negara.

Pasal 17

- (1) Untuk pertama kalinya Direksi ditunjuk oleh Walikota untuk jabatan paling lama 1 Tahun, dan untuk jabatan selanjutnya para Direksi diangkat melalui keputusan RUPS.
- (2) Penunjukan Direksi yang dilakukan oleh Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapatkan persetujuan DPRD.
- (3) Direksi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak terikat hubungan keluarga dengan Walikota atau dengan pemegang saham, atau dengan anggota Komisaris.
- (4) Direksi tidak boleh merangkap jabatan lain, sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 18

- (1) Dalam hal pengangkatan Direksi melalui keputusan RUPS sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (1) terlebih dahulu dilakukan *fit and profer test* oleh tim independen yang dibentuk melalui ketetapan RUPS.
- (2) Masa Jabatan Direksi PD yang diangkat melalui keputusan RUPS sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (1) paling lama 4 (empat) tahun.
- (3) Setelah berakhir masa jabatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang bersangkutan dapat diangkat kembali untuk satu (1) kali masa jabatan, apabila Direksi terbukti mampu meningkatkan kinerja pada periode sebelumnya.

Pasal 19

- (1) Direksi berhenti dari jabatannya karena meninggal dunia atau berakhir masa jabatannya.
- (2) Direksi dapat diberhentikan oleh RUPS sebelum habis masa jabatannya karena:
 - a. Permintaan sendiri;
 - b. Tidak mampu menjalankan tugas;
 - c. Tindakan yang merugikan perusahaan;
 - d. Tindakan/sikap yang bertentangan dengan kepentingan Negara/Daerah; dan
 - e. Dihukum pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Paragraf 2

Tugas Direksi

Pasal 20

- (1) Direksi mempunyai tugas:
 - a. Memimpin dan mengendalikan semua kegiatan PD;
 - b. Menyampaikan rencana kerja 4 (empat) tahunan dan rencana kerja anggaran PD tahunan kepada Komisaris untuk mendapat persetujuan RUPS;
 - c. Melakukan perubahan terhadap Program kerja setelah mendapat persetujuan RUPS;
 - d. Membina Pegawai;
 - e. Mengurus dan mengelola kekayaan PD;
 - f. Menyelenggarakan administrasi umum dan keuangan;
 - g. Mewakili PD baik di dalam maupun di luar Pengadilan; dan
 - h. Menyampaikan laporan berkala mengenai seluruh kegiatan termasuk neraca dan perhitungan laba/rugi kepada RUPS setelah ditelaah Komisaris dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan dan 1 (satu) tahun.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Direksi dan atau anggota Direksi ditetapkan lebih lanjut dalam Anggaran Dasar.

Pasal 21

Direksi memerlukan persetujuan dan atau pemberitahuan kuasa secara tertulis dari RUPS atas saran Komisaris dalam hal:

- a. Mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan Badan Usaha lain dengan tujuan untuk meningkatkan perusahaan;
- b. Mengadakan pinjaman, mengeluarkan obligasi, penyertaan modal dan mengadakan investasi baru;
- c. Tindakan-tindakan lain yang dianggap perlu adanya persetujuan atau pengesahan RUPS;
- d. Kerjasama sebagaimana dimaksud pada huruf (a) di atas harus melindungi kepentingan Masyarakat Luas, Pemerintah Daerah dan pihak-pihak lain yang bekerjasama.

Paragraf 3

Rapat Direksi

Pasal 22

- (1) Rapat Direksi dapat diadakan setiap waktu bilamana dipandang perlu oleh seorang atau lebih anggota Direksi atau atas permintaan tertulis dari seorang atau lebih anggota Komisaris atau atas permintaan tertulis 1 (satu) orang pemegang saham atau lebih yang bersama-sama mewakili $1/10$ (satu per sepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah;
- (2) Panggilan rapat Direksi dilakukan oleh Anggota Direksi yang berhak mewakili Direksi menurut ketentuan Anggaran Dasar PD;
- (3) Panggilan rapat Direksi harus disampaikan secara tertulis kepada setiap anggota Direksi secara langsung, dengan mendapat tanda terima paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum rapat diadakan, dengan tidak memperhitungkan tanggal panggilan dan tanggal rapat;
- (4) Panggilan rapat harus mencantumkan acara, tanggal, waktu dan tempat rapat;
- (5) Rapat Direksi diadakan ditempat kedudukan PD atau tempat kegiatan usaha PD;
- (6) Rapat Direksi dipimpin oleh Direktur Utama, dalam hal Direktur Utama tidak dapat hadir atau berhalangan karena sebab-sebab lain hal mana tidak perlu tampak pada pihak ketiga, maka rapat akan dipimpin oleh seorang yang dipilih dari antara anggota Direksi yang hadir;
- (7) Seorang anggota Direksi dapat diwakili dalam rapat Direksi hanya oleh anggota Direksi lainnya berdasarkan surat kuasa;
- (8) Rapat Direksi sah dan berhak mengambil keputusan-keputusan yang mengikat, jika sedikitnya dari $1/2$ (satu per dua) jumlah anggota Direksi hadir atau diwakili dalam rapat;
- (9) Keputusan rapat Direksi harus diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Dalam hal keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, maka keputusan diambil dengan pemungutan suara berdasarkan suara setuju paling sedikit dari $1/2$ (satu per dua) dari jumlah suara sah yang dikeluarkan dalam rapat;
- (10) Apabila suara yang setuju dan yang tidak setuju berimbang maka Pimpinan rapat Direksi yang menentukan dengan pertimbangan kemajuan PD. Pemungutan suara mengenai diri seseorang dilakukan dengan surat suara terlipat tanpa tanda tangan. Pemungutan suara mengenai hal lainnya dapat dilakukan dengan lisan, kecuali Pimpinan rapat menentukan lain tanpa ada keberatan dari yang hadir;
- (11) Setiap anggota Direksi yang hadir berhak mengeluarkan 1 (satu) suara dan tambahan 1 (satu) suara untuk setiap anggota Direksi lainnya yang diwakili. Suara abstain dan suara yang tidak sah dianggap tidak dikeluarkan secara sah dan karenanya dianggap tidak ada dan tidak dihitung dalam menentukan jumlah suara yang dikeluarkan;

- (12) Direksi juga dapat mengambil keputusan yang sah tanpa mengadakan rapat Direksi, dengan ketentuan semua anggota Direksi telah diberitahu secara tertulis mengenai usul yang bersangkutan dan semua anggota Direksi telah memberikan persetujuan mereka secara tertulis atas usul yang diajukan tersebut serta menanda tangani persetujuan usulan tersebut.
- (13) Keputusan yang diambil sebagaimana dimaksud pada ayat (12), mempunyai kekuatan yang sama dengan keputusan yang diambil dengan sah dalam rapat Direksi.

Bagian Keempat

Gaji, Tunjangan, dan Fasilitas Direksi dan Komisaris

Pasal 23

Direksi dan Komisaris menerima gaji, tunjangan, dan fasilitas lainnya serta hak-hak Kepegawaian yang ditetapkan oleh RUPS sesuai dengan ketentuan Perundang-Undangan.

BAB VII

RENCANA KERJA DAN ANGGARAN PERUSAHAAN (RKAP)

Pasal 24

1. Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) merupakan pedoman dan alat kendali Manajemen dalam mengelola organisasi dan kegiatan usaha tahunan PD.
- (2) Direksi menyampaikan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) kepada RUPS selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya tahun buku berjalan untuk mendapat pengesahan setelah mendapat persetujuan Komisaris.
- (3) Pengesahan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP), oleh RUPS dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah RKAP diterima.
- (4) Dalam hal Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) yang telah disahkan oleh RUPS dalam pengelolaannya diperlukan penyesuaian, maka Direksi dapat mengadakan perubahan atau revisi.
- (5) Perubahan atau Revisi Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan kepada Komisaris untuk mendapat persetujuan dan selanjutnya disahkan oleh RUPS.
- (6) Dalam hal Direksi tidak membuat Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini RUPS memberikan sanksi.
- (7) Apabila Direksi tidak membuat Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) sebagaimana dimaksud pada ayat (6) Pasal ini, maka untuk

kelancaran usaha BUMD, RUPS dapat menetapkan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) dengan berpedoman kepada realisasi anggaran tahun sebelumnya.

BAB VIII

PENGELOLAAN BARANG

Pasal 25

Perencanaan kebutuhan, tata cara pengadaan, pendistribusian, penyimpanan, pemeliharaan, inventarisasi dan perubahan status hukum barang PD Kota Bandung ditetapkan oleh RUPS berdasarkan peraturan perundang-undangan.

BAB IX

LAPORAN KEGIATAN USAHA

Pasal 26

Direksi membuat dan menyampaikan laporan triwulan dan tahunan kegiatan usaha dalam tahun buku berjalan kepada Komisaris.

BAB X

TAHUN BUKU DAN PERHITUNGAN TAHUNAN

Pasal 27

- (1) Tahun buku adalah tahun kalender.
- (2) Direksi menyampaikan laporan tahunan keuangan internal PD paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun buku berakhir untuk dilakukan audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) atau Akuntan Publik yang ditunjuk.
- (3) Selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun buku, Direksi menyampaikan laporan keuangan tahunan yang terdiri atas neraca laba/rugi dan laporan arus kas yang telah diperiksa dan diteliti Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) atau Akuntan Publik kepada Komisaris untuk diteruskan kepada RUPS guna mendapat pengesahan.
- (4) Neraca, laporan laba/rugi dan laporan arus kas sebagaimana dimaksud pada ayat (3), harus ditandatangani oleh anggota Direksi.

BAB XI

PENETAPAN DAN PENGGUNAAN LABA

Pasal 28

- (1) Pendapatan laba bersih ditetapkan oleh RUPS.
- (2) Penetapan dan penggunaan laba bersih dari perhitungan laba/rugi setelah mendapat pengesahan RUPS dan diperhitungkan dengan pengeluaran yang wajar dalam perusahaan, maka pembagian laba ditentukan menurut perbandingan nilai nominal dan saham-saham berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (3) Penggunaan laba bersih ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- (4) Deviden yang menjadi hak daerah langsung disetor ke Kas Daerah segera setelah disahkan oleh RUPS sebagai kontribusi terhadap pendapatan asli.

BAB XII

KERJASAMA DENGAN PIHAK KETIGA

Pasal 29

- (1) Dalam rangka memajukan usaha, Perusdes dapat melakukan kerja sama dengan pihak ketiga.
- (2) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan ketentuan :
 - a. kerja sama yang dilakukan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
 - b. apabila kerja sama yang dilakukan memerlukan jaminan harta benda yang dimiliki atau dikelola PD dan mengakibatkan beban hutang, maka rencana kerja sama tersebut harus mendapat persetujuan DPRD; dan
 - c. apabila kerja sama yang dilakukan tidak memerlukan jaminan harta benda yang dimiliki atau dikelola PD dan tidak mengakibatkan beban hutang, maka rencana kerja sama tersebut dilaporkan secara tertulis kepada komisaris.

BAB XIII

PEMBINAAN

Pasal 30

- (1) Walikota melakukan pembinaan umum terhadap PD dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna PD sebagai alat kelengkapan Otonomi Daerah.
- (2) Pembinaan umum yang dilakukan oleh Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam pelaksanaannya dibantu oleh Sekretaris Daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait.

BAB XIV

PENGAWASAN

Pasal 31

- (1) Pengawasan umum terhadap PD dilakukan oleh RUPS.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), RUPS dibantu Inspektorat.
- (3) Inspektorat melaksanakan pengawasan yang meliputi pemeriksaan terhadap PD.
- (4) Dalam memantapkan pengawasan PD, RUPS secara berkala mengadakan pertemuan dengan pejabat yang berwenang guna membahas perkembangan dan kelangusngan jalannya PD.
- (5) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan 1 (satu) tahun sekali pada akhir tahun buku setelah mendapatkan laporan keuangan yang diterbitkan oleh Auditor Independen.
- (6) Laporan sebagaimana dimaksud ayat (5) juga disampaikan kepada DPRD.

BAB XVII

KEPAILITAN

Pasal 32

PD dapat dinyatakan pailit berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB IX

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 33

Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini, sepanjang mengenai teknis pelaksanaan, diatur lebih lanjut dengan peraturan Walikota.

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku efektif paling lambat bulan sejak tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Bandung.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi*, Alumni, Bandung, 1986
- Arifin Soeriaatmadja, *Kompedium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara)*, BPHN, Jakarta, 2010
- Ateng Syafrudin, *Pasang surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985
- , *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991
- Bagir Manan, *Memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Makalah, 1999
- , *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut Asas desentralisasi berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, UNPAD, Bandung 1990
- , *Suatu Kaji Ulang Atas UU No. 5 Tahun 1974*. Majalah Pro Justitia No. 2 Tahun IX, April 1991
- Bryan A. Garner ed., *Black's Law Dictionary*, ST. Paul Minn: West Group, 1999
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1998
- C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia* (terjemahan), Nuansa dan Nusa Media, Bandung, 2004
- Daan Sugandha, *Organisasi dan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia serta Pemerintahan di Daerah*, Sinar Baru, Bandung, 1986
- Djauhari, *Kajian Teori Welfare State Dalam Perspektif Barat dan Islam*, Jurnal Hukum, Vol. XVI No. 1, 2006
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia, Bandung, 2010
- I GDE Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*, Refika Aditama, Bandung, 2009
- Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1988
- L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann, *Het Staatsrecht van de Landen der Europese Gemeenschappen*, Kluwert-Deventer, 1988

- Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2001
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988
- M. Joenianto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982
- M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Daerah*, Alumni, Bandung, 1978
- Petrus C.K.L Bello, *Ideologi hukum: refleksi filsafat atas ideologi di balik hukum*, Insan Merdeka, 2013
- Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993
- Rian Nugroho, *Otonomi Daerah: Desentralisasi tanpa Revolusi*, Elek Media Komputindo, Jakarta, 2000
- Riyas Rasyid, *Arah Kebijakan Pemberdayaan Sumber Daya Aparatur Negara yang Profesional Dalam Era Pembangunan Indonesia Baru*, Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2000
- Rochmat Soemitro, *Peraturan Perundang-undangan Tentang Pemerintahan Daerah*. Eresco-Tarate, Jakarta, 1983
- RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Binacipta, Bandung, 1979
- Sentosa Sembiring, *Hukum Dagang*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001
- Sujanto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- , *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998
- Syahda Guruh L.S et.al. *Otonomi Yang Luas dan Mandiri Menuju Indonesia Baru*, Tarsito, Bandung, 1999
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1993
- Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994

Yudi Latif, *Negara Paripurna; Historitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*,
Gramedia, Jakarta, 2011

LAMPIRAN
PERATURAN DAERAH KOTA BANDUNG
NOMOR ... TAHUN
TENTANG
TATA CARA PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH DI KOTA BANDUNG
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
WALIKOTA BANDUNG,

- Menimbang :
- a. bahwa kota Bandung melaksanakan pembangunan yang berkeadilan disegala bidang ;
 - b. bahwa salah satu wujud dari pembangunan yang berkeadilan adalah memberikan pelayan yang baik terhadap seluruh warga kota;
 - c. bahwa pelayanan yang baik membutuh biaya dan pelaksana layanan yang profesional;
 - d. bahwa untuk memberikan layanan yang profesional serta biaya yang tidak terlampau membebani APBD perlu ditopang dengan pembentuk Perusahaan Daerah yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkeadilan;
 - e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d, perlu membentuk Peraturan daerah tentang TATA CARA PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH;

- Mengingat :
1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten dalam Lingkup Propinsi Jawa Barat (Berita Negara tahun 1950);
 3. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah
 4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
 5. Undang – Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
 6. Undang – Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
 7. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
 8. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
 9. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
 10. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian

- Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota;
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 tahun 1990 tentang Pengelolaan Barang Milik Perusahaan Daerah
 12. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Kota Bandung;
 13. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 5 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah;
 14. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 8 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Tahun 2005 – 2025;
 15. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;
 16. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandung Tahun 2009 – 2013 sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan daerah Kota Bandung Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 9 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandung Nomor 2009 - 2013;

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA BANDUNG
dan
WALIKOTA BANDUNG**

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : **PERATURAN DAERAH TENTANG TATA CARA
PEMBENTUKAN PERUSAHAAN DAERAH;**

**BAB I
KETENTUAN UMUM
Pasal 1**

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Bandung.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Bandung yang terdiri dari Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD, adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah kota Bandung yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD Pemerintah Daerah adalah APBD kota Bandung.
5. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disingkat PAD adalah PAD Kota Bandung.

6. Pengelola Barang Milik Daerah adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab melakukan koordinasi pengelolaan barang milik daerah.
7. Perusahaan Daerah, yang selanjutnya disingkat PD, adalah semua perusahaan yang didirikan Pemerintah Daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan.
8. Perusahaan Terbatas yang selanjutnya disingkat PT adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.
9. Komisaris adalah unsur PD yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan PD.
10. Direksi adalah seseorang yang diangkat dan diberhentikan oleh RUPS yang bertanggungjawab penuh atas pengurusan PD untuk kepentingan dan tujuan PD serta mewakili PD baik di dalam maupun di luar Pengadilan.
11. Rapat Umum Pemegang Saham yang selanjutnya disingkat RUPS adalah adalah Organ PD yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Peraturan Daerah ini dan/atau anggaran dasar.
12. Pemegang Saham adalah orang atau badan yang menyertakan sahamnya dalam PD.
13. Saham adalah bukti kepemilikan modal dalam suatu perusahaan, baik berupa uang maupun barang.
14. Kekayaan Daerah yang dipisahkan adalah sebagian kekayaan daerah yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dipisahkan untuk digunakan dalam penyertaan modal usaha pada PD.
15. Pihak Ketiga adalah Instansi, Lembaga, Badan Hukum dan atau Perorangan, antara lain Pemerintah Pusat, Pemerintah Negara Asing, Badan Usaha Milik Negara, Koperasi Swasta Nasional dan Swasta Asing, Lembaga Keuangan Dalam dan Luar Negeri dan antar Perusahaan-Perusahaan Daerah lainnya.

BAB II

Azas dan Tujuan

Pasal 2

Tata cara pembentukan perusahaan daerah berasaskan keadilan, kepastian hukum, perlindungan hukum kesejahteraan masyarakat, dan ketertiban.

Pasal 3

Pengaturan tentang tata cara pembentukan perusahaan daerah bertujuan untuk

- (1) Memberikan arahan untuk menjamin kepastian hukum yang berkeadilan tentang tatacara pembentukan perusahaan daerah,
- (2) Menentukan usaha-usaha yang bergerak dalam bidang yang sesuai dengan potensi Daerah dan kebutuhan masyarakat;
- (3) Mampu memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada Masyarakat dan membantu menggerakkan perekonomian daerah, serta memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

BAB III
PEMBENTUKAN
Pasal 4

- (1) Dalam meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pendapatan Asli daerah yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat, Pemerintah Daerah dapat membentuk PD sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah.
- (2) Kebutuhan dan potensi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. kebutuhan masyarakat terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok;
 - b. tersedianya sumberdaya yang belum dimanfaatkan secara optimal terutama kekayaan daerah;
 - c. tersedianya sumberdaya manusia yang mampu mengelola badan usaha sebagai aset penggerak perekonomian masyarakat;
 - d. adanya unit-unit usaha masyarakat yang merupakan kegiatan ekonomi warga masyarakat yang dikelola secara parsial dan kurang terakomodasi; dan
 - e. pelayanan publik yang belum terkelola dengan baik.
- (3) Pembentukan PD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

BAB IV
JENIS PELAYANAN/USAHA
Pasal 5

- (1) Jenis pelayanan /Usaha yang dapat dilakukan oleh PD mencakup:
 - a. Usaha di Bidang Agrobisnis/Pertanian;
 - b. Usaha di Bidang Jasa/Perdagangan;
 - c. Usaha di Bidang Perikanan dan Peternakan;
 - d. Usaha di Bidang Informasi dan Telekomunikasi;
 - e. Usaha di Bidang Kehutanan dan Perkebunan;
 - f. Usaha di Bidang Pariwisata;
 - g. Usaha di Bidang Pendidikan;
 - h. Usaha di Bidang Infrastruktur;
 - i. Usaha di Bidang Perbankan; dan
 - j. Usaha di Bidang Asuransi.
- (2) Jenis usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh walikota berdasarkan hasil kajian akademik terhadap potensi daerah, dan mendapatkan persetujuan DPRD.

BAB V
MODAL DAN SAHAM
Pasal 6

- (1) Modal Dasar PD ditetapkan dalam APBD Kota Bandung ;
- (2) Modal yang dimiliki oleh PD adalah seluruhnya atau minimal 51% (lima puluh satu persen) dimiliki Pemerintah Daerah.
- (3) Modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri dari modal pemerintah daerah dan penyertaan modal dari pihak lain sebesar paling sedikit 1 % (satu persen) dari modal dasar;
- (4) Modal dasar yang ditempatkan dan disetor adalah sebanyak kekayaan Pemerintah Daerah berasal dari aset berupa tanah, bangunan, uang dan atau aset lainnya yang ditanam pada PD, setelah mendapat persetujuan DPRD.
- (5) Modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai modal PD diatur dalam Anggaran Dasar.

Pasal 7

- (1) Semua yang telah dan akan dikeluarkan oleh PD adalah saham atas nama yang dimiliki oleh Pemerintah Bandung serta publik lainnya;
- (2) Setiap pemegang saham menurut hukum harus tunduk kepada Anggaran dasar dan kepada semua keputusan yang diambil secara sah dalam RUPS serta berdasar Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 8

- (1) Penambahan modal PD berdasarkan persetujuan RUPS.
- (2) Penambahan modal bersumber dari:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - b. Kapitalisasi cadangan;
 - c. Sumber lainnya.
- (3) Setiap penambahan modal yang dananya berasal dari APBD terlebih dahulu dikonsultasikan kepada DPRD untuk selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (4) Penambahan modal PD yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya sebagaimana dimaksud pada angka (2) huruf b dan huruf c, ditetapkan oleh RUPS berdasarkan peraturan perundang-undangan.

BAB VI
ORGAN PERUSAHAAN DAERAH
Bagian Kesatu
Organ
Pasal 9

Organ PD terdiri atas:

- a. RUPS;
- b. Komisaris;
- c. Direksi.

Bagian Kedua
RUPS
Pasal 10

- (1) RUPS dalam PD Kota Bandung adalah:
 - a. Rapat umum tahunan; dan
 - b. Rapat umum pemegang saham luar biasa;
- (2) Rapat umum tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diadakan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun;
- (3) Rapat umum pemegang saham luar biasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diadakan sewaktu-waktu sesuai kebutuhan;
- (4) Keputusan RUPS diambil berdasarkan musyawarah dan mufakat.
- (5) Jika kata mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak tercapai maka pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah disampaikan kepada Wali Kota, kemudian Wali Kota mengambil keputusan dengan memperhatikan pendapat-pendapat termaksud

Bagian Ketiga
Komisaris Paragraf 1
Umum
Pasal 11

- (1) Komisaris terdiri atas seorang komisaris utama dan sebanyak-banyaknya 2 (dua) orang anggota Komisaris.
- (2) Komisaris dan atau anggota Komisaris diangkat oleh RUPS.
- (3) Masa jabatan Komisaris dan atau anggota Komisaris selamalamanya 3 (tiga) tahun dan setelah itu dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (4) Untuk dapat diangkat menjadi Komisaris harus memenuhi syarat sebagai berikut :
 - a. WNI yang berdomisili di Kota Bandung;
 - b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c. Berkepribadian baik, Sehat jasmani dan rohani;
 - d. Berpendidikan minimal sarjana (Strata I/S1);
 - e. Memiliki pengetahuan mengenai manajemen perusahaan;
 - f. Memiliki kemauan, kemampuan dan integritas yang tinggi;
 - g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan;

- h. Tidak terlibat secara langsung atau tidak langsung dalam kegiatan pengkhianatan Negara atau melakukan kegiatan yang merugikan Negara.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai Komisaris ditetapkan di dalam Anggaran Dasar.

Pasal 12

Komisaris dapat diberhentikan dengan alasan :

- a. Atas permintaan sendiri;
- b. Meninggal dunia;
- c. Karena kesehatan sehingga tidak dapat melaksanakan tugas;
- d. Tidak melaksanakan tugas dan wewenangnya;
- e. Terlibat dalam tindakan yang merugikan perusahaan; dan
- f. Dihukum pidana berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Paragraf 2

Tugas dan Kewenangan Komisaris

Pasal 13

Komisaris mempunyai tugas sebagai berikut :

- a. Mengawasi kegiatan operasional PD;
- b. Memberikan pendapat dan saran kepada RUPS terhadap pengangkatan dan pemberhentian Direksi;
- c. Memberikan pendapat dan saran kepada RUPS terhadap program kerja yang diajukan oleh Direksi;
- d. Memberikan pendapat dan saran kepada RUPS terhadap laporan neraca dan perhitungan laba/rugi;
- e. Memberikan pendapat dan saran atas laporan kinerja PD.

Pasal 14

Komisaris mempunyai wewenang sebagai berikut:

- a. Memberikan peringatan kepada Direksi yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah disetujui;
- b. Memeriksa Direksi yang telah diduga merugikan perseroan;
- c. Mengesahkan rencana kerja dan anggaran perseroan;
- d. Menerima atau menolak pertanggungjawaban keuangan dan program kerja Direksi tahun berjalan.

Paragraf 4

Rapat Komisaris

Pasal 15

- (1) Rapat Komisaris dapat diadakan setiap waktu bilamana dipandang perlu oleh seorang atau lebih anggota Komisaris atau atas permintaan tertulis dari seorang atau lebih anggota Direksi atau atas permintaan

- tertulis 1 (satu) pemegang saham atau lebih yang bersama-sama mewakili 1/10 (satu per sepuluh) bagian dari jumlah saham dengan hak suara yang sah;
- (2) Panggilan rapat Komisaris dilakukan oleh Komisaris Utama dan/atau anggota Komisaris lainnya;
 - (3) Panggilan rapat Komisaris harus disampaikan kepada anggota Komisaris secara langsung maupun dengan surat tercatat atau dengan mendapat tanda terima yang layak paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum rapat diadakan, dengan tidak memperhitungkan tanggal panggilan dan tanggal rapat;
 - (4) Panggilan rapat harus mencantumkan acara, tanggal, waktu dan tempat rapat;
 - (5) Rapat Komisaris diadakan ditempat kedudukan PD atau tempat kegiatan usaha PD;
 - (6) Rapat Komisaris dipimpin oleh Komisaris Utama, dalam hal Komisaris Utama tidak dapat hadir atau berhalangan karena sebab-sebab lain hal mana tidak perlu tampak pada pihak ketiga, maka rapat akan dipimpin oleh seorang yang dipilih dari antara anggota Komisaris yang hadir;
 - (7) Seorang anggota Komisaris dapat diwakili dalam rapat Komisaris hanya oleh anggota Komisaris lainnya berdasarkan surat kuasa;
 - (8) Rapat Komisaris sah dan berhak mengambil keputusan-keputusan yang mengikat, jika sedikitnya dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah anggota Komisaris hadir atau diwakili dalam rapat;
 - (9) Keputusan rapat Komisaris harus diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Dalam hal keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, maka keputusan diambil dengan pemungutan suara berdasarkan suara setuju paling sedikit dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) dari jumlah suara sah yang dikeluarkan dalam rapat;
 - (10) Apabila suara yang setuju dan yang tidak setuju berimbang maka Pimpinan rapat Direksi yang menentukan dengan pertimbangan kemajuan BUMD. Pemungutan suara mengenai diri seseorang dilakukan dengan surat suara terlipat tanpa tanda tangan. Pemungutan suara mengenai hal lainnya dapat dilakukan dengan lisan, kecuali Pimpinan rapat menentukan lain tanpa ada keberatan dari yang hadir;
 - (11) Setiap anggota Komisaris yang hadir berhak mengeluarkan 1 (satu) suara dan tambahan 1 (satu) suara untuk setiap anggota Komisaris lainnya yang diwakili. Suara abstain dan suara yang tidak sah dianggap tidak dikeluarkan secara sah dan karenanya dianggap tidak ada dan tidak dihitung dalam menentukan jumlah suara yang dikeluarkan;
 - (12) Komisaris dapat juga mengambil keputusan yang sah tanpa mengadakan rapat Komisaris, dengan ketentuan semua anggota Komisaris telah diberitahu secara tertulis mengenai usul yang bersangkutan dan semua anggota Komisaris telah memberikan persetujuan mereka atas usul yang diajukan tersebut sebagaimana dibuktikan dengan persetujuan tertulis serta menanda tangani persetujuan tersebut.
 - (13) Keputusan yang diambil sebagaimana dimaksud dalam ayat (12) mempunyai kekuatan yang sama dengan keputusan yang diambil dengan sah dalam rapat Komisaris.

Bagian Ketiga
Direksi
Paragraf 1
Umum
Pasal 16

- (1) PD dipimpin oleh 4 (empat) orang Direksi.
- (2) Salah seorang Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebagai Direktur Utama dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang sebagai Direktur, sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- (3) Untuk diangkat menjadi Direksi, harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :
 - a. WNI yang berdomisili di Indonesia;
 - b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c. Berkepribadian baik;
 - d. Sehat jasmani dan rohani;
 - e. Berpendidikan minimal sarjana(S1);
 - f. Saat pengangkatan usia minimal 35 tahun dan maksimal 55 tahun;
 - g. Memiliki pengetahuan mengenai manajemen perusahaan;
 - h. Setia dan taat kepada Negara;
 - i. Memiliki kemauan, kemampuan dan integritas yang tinggi;
 - j. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan; dan
 - k. Tidak terlibat secara langsung atau tidak langsung dalam kegiatan pengkhianatan Negara atau melakukan kegiatan yang merugikan Negara.

Pasal 17

- (1) Untuk pertama kalinya Direksi ditunjuk oleh Walikota untuk jabatan paling lama 1 Tahun, dan untuk jabatan selanjutnya para Direksi diangkat melalui keputusan RUPS.
- (2) Penunjukan Direksi yang dilakukan oleh Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapatkan persetujuan DPRD.
- (3) Direksi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak terikat hubungan keluarga dengan Walikota atau dengan pemegang saham, atau dengan anggota Komisaris.
- (4) Direksi tidak boleh merangkap jabatan lain, sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 18

- (1) Dalam hal pengangkatan Direksi melalui keputusan RUPS sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (1) terlebih dahulu dilakukan *fit and proper test* oleh tim independen yang dibentuk melalui ketetapan RUPS.

- (2) Masa Jabatan Direksi PD yang diangkat melalui keputusan RUPS sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (1) paling lama 4 (empat) tahun.
- (3) Setelah berakhir masa jabatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang bersangkutan dapat diangkat kembali untuk satu (1) kali masa jabatan, apabila Direksi terbukti mampu meningkatkan kinerja pada periode sebelumnya.

Pasal 19

- (1) Direksi berhenti dari jabatannya karena meninggal dunia atau berakhir masa jabatannya.
- (2) Direksi dapat diberhentikan oleh RUPS sebelum habis masa jabatannya karena:
 - a. Permintaan sendiri;
 - b. Tidak mampu menjalankan tugas;
 - c. Tindakan yang merugikan perusahaan;
 - d. Tindakan/sikap yang bertentangan dengan kepentingan Negara/Daerah; dan
 - e. Dihukum pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Paragraf 2 Tugas Direksi Pasal 20

- (1) Direksi mempunyai tugas:
 - a. Memimpin dan mengendalikan semua kegiatan PD;
 - b. Menyampaikan rencana kerja 4 (empat) tahunan dan rencana kerja anggaran PD tahunan kepada Komisaris untuk mendapat persetujuan RUPS;
 - c. Melakukan perubahan terhadap Program kerja setelah mendapat persetujuan RUPS;
 - d. Membina Pegawai;
 - e. Mengurus dan mengelola kekayaan PD;
 - f. Menyelenggarakan administrasi umum dan keuangan;
 - g. Mewakili PD baik di dalam maupun di luar Pengadilan; dan
 - h. Menyampaikan laporan berkala mengenai seluruh kegiatan termasuk neraca dan perhitungan laba/rugi kepada RUPS setelah ditelaah Komisaris dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan dan 1 (satu) tahun.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Direksi dan atau anggota Direksi ditetapkan lebih lanjut dalam Anggaran Dasar.

Pasal 21

Direksi memerlukan persetujuan dan atau pemberitahuan kuasa secara tertulis dari RUPS atas saran Komisaris dalam hal:

- a. Mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan Badan Usaha lain dengan tujuan untuk meningkatkan perusahaan;
- b. Mengadakan pinjaman, mengeluarkan obligasi, penyertaan modal dan mengadakan investasi baru;
- c. Tindakan-tindakan lain yang dianggap perlu adanya persetujuan atau pengesahan RUPS;
- d. Kerjasama sebagaimana dimaksud pada huruf (a) di atas harus melindungi kepentingan Masyarakat Luas, Pemerintah Daerah dan pihak-pihak lain yang bekerjasama.

Paragraf 3
Rapat Direksi
Pasal 22

- (1) Rapat Direksi dapat diadakan setiap waktu bilamana dipandang perlu oleh seorang atau lebih anggota Direksi atau atas permintaan tertulis dari seorang atau lebih anggota Komisaris atau atas permintaan tertulis 1 (satu) orang pemegang saham atau lebih yang bersama-sama mewakili 1/10 (satu per sepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah;
- (2) Panggilan rapat Direksi dilakukan oleh Anggota Direksi yang berhak mewakili Direksi menurut ketentuan Anggaran Dasar PD;
- (3) Panggilan rapat Direksi harus disampaikan secara tertulis kepada setiap anggota Direksi secara langsung, dengan mendapat tanda terima paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum rapat diadakan, dengan tidak memperhitungkan tanggal panggilan dan tanggal rapat;
- (4) Panggilan rapat harus mencantumkan acara, tanggal, waktu dan tempat rapat;
- (5) Rapat Direksi diadakan ditempat kedudukan PD atau tempat kegiatan usaha PD;
- (6) Rapat Direksi dipimpin oleh Direktur Utama, dalam hal Direktur Utama tidak dapat hadir atau berhalangan karena sebab-sebab lain hal mana tidak perlu tampak pada pihak ketiga, maka rapat akan dipimpin oleh seorang yang dipilih dari antara anggota Direksi yang hadir;
- (7) Seorang anggota Direksi dapat diwakili dalam rapat Direksi hanya oleh anggota Direksi lainnya berdasarkan surat kuasa;
- (8) Rapat Direksi sah dan berhak mengambil keputusan-keputusan yang mengikat, jika sedikitnya dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah anggota Direksi hadir atau diwakili dalam rapat;
- (9) Keputusan rapat Direksi harus diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Dalam hal keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, maka keputusan diambil dengan pemungutan suara berdasarkan suara setuju paling sedikit dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) dari jumlah suara sah yang dikeluarkan dalam rapat;
- (10) Apabila suara yang setuju dan yang tidak setuju berimbang maka Pimpinan rapat Direksi yang menentukan dengan pertimbangan kemajuan PD. Pemungutan suara mengenai diri seseorang dilakukan dengan surat suara terlipat tanpa tanda tangan. Pemungutan suara

- mengenai hal lainnya dapat dilakukan dengan lisan, kecuali Pimpinanrapat menentukan lain tanpa ada keberatan dari yang hadir;
- (11) Setiap anggota Direksi yang hadir berhak mengeluarkan 1 (satu) suara dan tambahan 1 (satu) suara untuk setiap anggota Direksi lainnya yang diwakili. Suara abstain dan suara yang tidak sah dianggap tidak dikeluarkan secara sah dan karenanya dianggap tidak ada dan tidak dihitung dalam menentukan jumlah suara yang dikeluarkan;
 - (12) Direksi juga dapat mengambil keputusan yang sah tanpa mengadakan rapat Direksi, dengan ketentuan semua anggota Direksi telah diberitahu secara tertulis mengenai usul yang bersangkutan dan semua anggota Direksi telah memberikan persetujuan mereka secara tertulis atas usul yang diajukan tersebut serta menanda tangani persetujuan usulan tersebut.
 - (13) Keputusan yang diambil sebagaimana dimaksud pada ayat (12), mempunyai kekuatan yang sama dengan keputusan yang diambil dengan sah dalam rapat Direksi.

Bagian Keempat
Gaji, Tunjangan, dan Fasilitas Direksi dan Komisaris
Pasal 23

Direksi dan Komisaris menerima gaji, tunjangan, dan fasilitas lainnya serta hak-hak Kepegawaian yang ditetapkan oleh RUPS sesuai dengan ketentuan Perundang-Undangan.

BAB VII
RENCANA KERJA DAN ANGGARAN PERUSAHAAN (RKAP)
Pasal 24

1. Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) merupakan pedoman dan alat kendali Manajemen dalam mengelola organisasi dan kegiatan usaha tahunan PD.
- (2) Direksi menyampaikan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) kepada RUPS selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya tahun buku berjalan untuk mendapat pengesahan setelah mendapat persetujuan Komisaris.
- (3) Pengesahan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP), oleh RUPS dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah RKAP diterima.
- (4) Dalam hal Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) yang telah disahkan oleh RUPS dalam pengelolaannya diperlukan penyesuaian, maka Direksi dapat mengadakan perubahan atau revisi.
- (5) Perubahan atau Revisi Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan kepada Komisaris untuk mendapat persetujuan dan selanjutnya disahkan oleh RUPS.
- (6) Dalam hal Direksi tidak membuat Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal ini RUPS memberikan sanksi.

- (7) Apabila Direksi tidak membuat Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) sebagaimana dimaksud pada ayat (6) Pasal ini, maka untuk kelancaran usaha BUMD, RUPS dapat menetapkan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) dengan berpedoman kepada realisasi anggaran tahun sebelumnya.

BAB VIII PENGELOLAAN BARANG Pasal 25

Perencanaan kebutuhan, tata cara pengadaan, pendistribusian, penyimpanan, pemeliharaan, inventarisasi dan perubahan status hukum barang PD Kota Bandung ditetapkan oleh RUPS berdasarkan peraturan perundang-undangan.

BAB IX LAPORAN KEGIATAN USAHA Pasal 26

Direksi membuat dan menyampaikan laporan triwulan dan tahunan kegiatan usaha dalam tahun buku berjalan kepada Komisaris.

BAB X TAHUN BUKU DAN PERHITUNGAN TAHUNAN Pasal 27

- (1) Tahun buku adalah tahun kalender.
- (2) Direksi menyampaikan laporan tahunan keuangan internal PD paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun buku berakhir untuk dilakukan audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) atau Akuntan Publik yang ditunjuk.
- (3) Selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun buku, Direksi menyampaikan laporan keuangan tahunan yang terdiri atas neraca laba/rugi dan laporan arus kas yang telah diperiksa dan diteliti Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) atau Akuntan Publik kepada Komisaris untuk diteruskan kepada RUPS guna mendapat pengesahan.
- (4) Neraca, laporan laba/rugi dan laporan arus kas sebagaimana dimaksud pada ayat (3), harus ditandatangani oleh anggota Direksi.

BAB XI PENETAPAN DAN PENGGUNAAN LABA Pasal 28

- (1) Pendapatan laba bersih ditetapkan oleh RUPS.
- (2) Penetapan dan penggunaan laba bersih dari perhitungan laba/rugi setelah mendapat pengesahan RUPS dan diperhitungkan dengan pengeluaran yang wajar dalam perusahaan, maka pembagian laba ditentukan menurut perbandingan nilai nominal dan saham-saham berdasarkan peraturan perundang-undangan.

- (3) Penggunaan laba bersih ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- (4) Deviden yang menjadi hak daerah langsung disetor ke Kas Daerah segera setelah disahkan oleh RUPS sebagai kontribusi terhadap pendapatan asli.

BAB XII
KERJASAMA DENGAN PIHAK KETIGA
Pasal 29

- (1) Dalam rangka memajukan usaha, Perusdes dapat melakukan kerja sama dengan pihak ketiga.
- (2) Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan ketentuan :
 - a. kerja sama yang dilakukan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
 - b. apabila kerja sama yang dilakukan memerlukan jaminan harta benda yang dimiliki atau dikelola PD dan mengakibatkan beban hutang, maka rencana kerja sama tersebut harus mendapat persetujuan DPRD; dan
 - c. apabila kerja sama yang dilakukan tidak memerlukan jaminan harta benda yang dimiliki atau dikelola PD dan tidak mengakibatkan beban hutang, maka rencana kerja sama tersebut dilaporkan secara tertulis kepada komisaris.

BAB XIII
PEMBINAAN
Pasal 30

- (1) Walikota melakukan pembinaan umum terhadap PD dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna PD sebagai alat kelengkapan Otonomi Daerah.
- (2) Pembinaan umum yang dilakukan oleh Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam pelaksanaannya dibantu oleh Sekretaris Daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait.

BAB XIV
PENGAWASAN
Pasal 31

- (1) Pengawasan umum terhadap PD dilakukan oleh RUPS.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), RUPS dibantu Inspektorat.
- (3) Inspektorat melaksanakan pengawasan yang meliputi pemeriksaan terhadap PD.
- (4) Dalam memantapkan pengawasan PD, RUPS secara berkala mengadakan pertemuan dengan pejabat yang berwenang guna membahas perkembangan dan kelangusngan jalannya PD.
- (5) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan 1 (satu) tahun sekali pada akhir tahun buku setelah mendapatkan laporan keuangan yang diterbitkan oleh Auditor Independen.
- (6) Laporan sebagaimana dimaksud ayat (5) juga disampaikan kepada DPRD.

BAB XVII
KEPAILITAN
Pasal 32

PD dapat dinyatakan pailit berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB IX
KETENTUAN PENUTUP
Pasal 33

Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini, sepanjang mengenai teknis pelaksanaan, diatur lebih lanjut dengan peraturan Walikota.

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku efektif paling lambat bulan sejak tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Bandung.

Ditetapkan di Bandung
pada tanggal

WALIKOTA BANDUNG,

ttd

